

ACTA

LITTERARUM AC SCIENTIARUM REG. UNIVERSITATIS HUNG. FRANCISCO-JOSEPHINAE.

Sectio : JURIDICA-POLITICA.

Tom. V.

Redigunt : ST. EREKY et EDM. POLNER.

A NEMZETEK SZÖVETSÉGÉNEK SZEREPE AZ ALKALMAZHATATLANNÁ VÁLT NEMZETKÖZI JOGSZABÁLYOK REVIZIÓJÁNÁL S A REBUS SIC STANTIBUS KLAUZULA.

IRTA :

BUZA LÁSZLÓ

EGYETEMI NY. R. TANÁR.

K I A D J A

A M. KIR. FERENCZ JÓZSEF-TUDOMÁNYEGYETEM ÉS A ROTHERMERE-ALAP
TAMOGATÁSÁVAL

AZ EGYETEM BARÁTAINAK EGYESÜLETE.

SZEGED,
SZEGED VÁROSI NYOMDA ÉS KÖNYVKIADÓ R.-T.
1931.



50281



I. RÉSZ.

A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi jogban.

1. §. A viszonyok változásának hatása a jogi szabályozásra s a rebus sic stantibus klauzula elve.

A jog különböző területein fűződik a körülmények lényeges megváltozásához az a jogi hatás, hogy megszűnnek, illetőleg megváltoznak bizonyos jogviszonyok és jogállapotok, melyek épen az eredeti körülményekre tekintettel létesítették. A jog feladata, hogy adott életviszonyokat szabályozzon. Ha a viszonyok lényegesen megváltoznak, az eredeti rendezés többé nem felelhet meg az általa elérni kívánt célnak s így nem volna helyes azt továbbra is hatályban tartani.

A magánjog *kötelmi jogi* részében nagy számmal találunk olyan rendelkezéseket, melyek a körülmények megváltozásához bizonyos jogi hatásokat fűznek. Így „az ajándékozást durva háládatlanság miatt vissza lehet vonni, ha a megajándékozott az ajándékozót vagy a megajándékozónak közeli hozzátartozóját, e minőségét ismerve, gonosz szándékkal személyében súlyosan megsérti vagy ily szándékkal vagyonában tetemesen megkárosítja“. (Magyarország magánjogi törvénykönyve. 1928. márc. 1-én az országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat. 1462. §.) „Ha az ajándékozó a végbement ajándékozás után oly szükségben van, mely megélhetését vagy törvényen alapuló eltartási kötelezettségeinek teljesítését lehetlenné teszi, a megajándékozottól visz-

szakövetelheti az ajándékot annyiban, amennyiben a hiányzó életfenntartási vagy eltartási költség fedezésére szükséges“. (U. o. 1460. §.) A haszonkölcsön a haszonkölcsönadó által rögtöni hatállyal felmondható, ha a dolgokra előre nem látott körülménynél fogva neki magának van szüksége. (U. o. 1327. §.) A német B. G. B. 321. §-a szerint az, aki egy visszterhes szerződésnél előbb köteles szolgáltatni, ha a szerződés megkötése után a másik fél vagyoni viszonyaiban olyan lényeges rosszabbodás következett be, mely által az ellenszolgáltatásra vonatkozó igénye veszélyeztetve van, a szolgáltatást mindaddig megtagadhatja, míg az ellenszolgáltatás meg nem történik, illetőleg erre nézve biztosíték nem adatik.

Ide tartoznak mindazok a rendelkezések is, melyek a pénzérték időközben bekövetkezett változásához fűznek a fennálló kötelmekre vonatkozó jogi hatásokat.

Az *örökösödési jogban* a közös végrendelet s a házastársak öröklési szerződése hatálytalan, ha 1. a házasság mind a két házastárs életében megszűnt vagy ha a házastársak — egyikük halála idejében — ágytól és asztaltól elválasztó ítélet hatálya alatt állottak, vagy 2. ha az egyik házastárs bármelyikük halála idejében a házasság felbontását kérhette és ez iránt vagy az ágytól és asztaltól való elválasztás iránt a keresetet megindította vagy erre megbízást adott“. (Magánjogi törvénykönyv javaslata 1965. és 1973. §§.)

A *büntetőjogban* az erőszakos nemi közösülés, a szemérem elleni erőszak és a megfertőzés nem büntetettik, ha a tettes és a sértett közt a bírói ítélet kihirdetése előtt házasság jött létre. (Magyar Btk. 240. §.) Itt a körülményeknek a cselekmény elkövetése után bekövetkezett változása a cselekmény büntethetőségét, illetőleg a büntető eljárás folytatását zárja ki.

A *perjogban* ugyanezen a gondolaton nyugszik a perújítás intézménye. Új bizonyítékok alapján a már jogerős ítélettel befejezett per újrafelvételének van helye, ha ezek az új bizonyítékok annak a tényállásnak lényeges módosulását eredményezik, melynek alapján az alapperben ítélet hozatott. Itt azoknak a körülményeknek utólagos módosulásáról van szó, melyek között a bíróság az esetet elbírált.

A *közigazgatási jog* területéről ide tartoznak azok az ese-

tek, melyeket KORMANN¹⁾ a „megkívánt feltételek megszűnése miatti visszavonás“-nak nevez. Ilyen természetű pl. az építési engedély utólagos visszavonása, ha időközben a tényleges körülmények lényegesen megváltoztak s a közforgalom szempontjai vagy egyéb közérdekű szempontok az épület felemelését nem engedik meg. A körülmények utólagos megváltozására tekintettel visszavonható a népgyűlés tartására adott engedély stb.

Ilyen természetű az is, ha valamely rendjel annak szabályzata értelmében a kitüntettől visszavonható, ha az utólagosan, várakozás ellenére olyan magatartást tanúsít, mely a becsület fogalmával nem egyeztethető össze.²⁾

Ezek a kiragadott példák mutatják, hogy a jog minden ágában megtalálható az a jelenség, hogy a körülmények lényeges megváltozása az eredeti jogi rendezés megváltozását vonja, illetőleg vonhatja maga után. E jelenségben a rebus sic stantibus klauzula elve nyilvánul meg, az az elv, hogy a szabályozás a tényleg fennforgó viszonyokra tekintettel történt s csak addig áll fenn, míg a körülmények, a lényeges szempontokat tekintve, változatlanul maradnak.

A felhozott példákból kitűnik az is, hogy a rebus sic stantibus klauzula az államon belüli jog egyik ágában sem érvényesül általános jogelv gyanánt s a viszonyok változása csak ott von maga után jogi hatásokat, ahol a jogrend ezt kifejezetten előírja, részletesen szabályozva egyrésről a változás szükséges mérvének tényálladékát, másrésről annak jogkövetkezményeit. Ezek a tényálladékok természetesen esetenként különböznek s eltérők a változáshoz fűzött jogkövetkezmények is.

A rebus sic stantibus klauzula elvét az államon belüli jog területén nem lehet kizárólag a szerződésekre szorítani, mintha az quasi szerződés-értelmezési szabályként egyedül a szerződésekre volna alkalmazható. A felhozott példák mutatják, hogy jogügylet természetével nem bíró hatósági aktusoknál is alkalmazást nyer.

¹⁾ KORMANN: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin, 1930. 361. lap.

²⁾ KAUFMANN: Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus. Tübingen, 1911. 69. és k. l., 214. és k. l.

2. §. A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi jog elméletében.

A nemzetközi jogi irodalomban uralkodónak mondható az a felfogás, mely a rebus sic stantibus klauzula hatályát a nemzetközi szerződésekre vonatkozólag elismeri, amely szerint tehát a viszonyok bizonyos irányú változása a szerződések megszűnését vonja maga után.³⁾ Sőt ez a klauzula a nemzetközi jog elméletébe olyan szilárdul behelyezkedett, hogy ma már szinte speciális nemzetközi jogi fogalomként tekintik, holott a magánjogi doktrína fejtette ki s onnan vették át a nemzetközi jog teoretikusai.⁴⁾

Ha azonban a rebus sic stantibus klauzulával foglalkozó nemzetközi jogi irodalmat vizsgáljuk, igen lényeges eltéréseket találunk a klauzulát elfogadó teoretikusok felfogása közt a klauzula tartalma: alkalmazásának egyrészről előfeltételei, másrészről jogkövetkezményei tekintetében s arra az eredményre jutunk, hogy nem egy meghatározott jogszabály talált az elméletben elismerésre, hanem csak a klauzula alap gondolatát képező elv, mely határozott szabállyá még a teoriában sem tudott kifejeződni.

I. Nagy eltéréseket találunk mindjárt magának a klauzulának jogi megalapozása tekintetében.⁵⁾ Egyesek a *laesio enormis*

³⁾ A rebus sic stantibus klauzulát pozitív nemzetközi jogszabályként nem ismerik el TRIEPEL: Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig, 1899. 90. és 248. lap, Bruno SCHMIDT: Über die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus sowie einige verwandte Völkerrechtsnormen. Leipzig, 1907., LAMMASCH: Vertragstreue im Völkerrecht. Österreichische Zeitschrift für öff. Recht. II. Jahrgang 1. és k. I. REDSLOB: Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre. Paris, 1923. 22. és k. I. STRUPP: Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn, 1921. 100. lap, SCHNEIDER: Die völkerrechtliche Clausula rebus sic stantibus und Art. 19. der Völkerbundssatzung. Berlin, 1931.

⁴⁾ V. ö. LAMMASCH i. m. 10. lap. A kérdés magánjogi fejlődését ismerteti CATTAND: La clause „rebus sic stantibus“ de droit privé au droit international. Paris, 1929. 1—112. lap.

⁵⁾ V. ö. OLIVI: D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux. Revue de droit international et de législation comparée XXIII. k. 1891. 590. és k. I. POURTICH: De la clause „rebus sic stantibus“ en droit international public. Paris, 1918. 28. és k. I., legújabbán RADOIKOVITCH: La révision des traités et le pacte de la Société des Nations. Paris, 1930. 114. és k. I.

elvét (Pinheiron Ferreira), illetőleg azt az ezen még túlmenő elvet látják megvalósulni a *rebus sic stantibus* klauzulában, hogy a szerződés felbontható, ha annak további hatályban maradása az illető állam érdekeit egyáltalában sértené. (Bielfeld.) Mások szerint a szerződés célja tartandó szem előtt: ha a szerződés nem tudja többé az eléje tűzött célt megvalósítani, nem tartható hatályban. Azt kell vizsgálni, hogy a szerződés kötéskor mit akartak a felek, csak arra és annyiban kötelezhetők, amire és amennyiben kötelezték magukat (Scelle, de Visscher, Hoijer, Anzilotti, de Louter). Mások az *önfenntartás alapjára* vezetik vissza a klauzulát: a szerződés csak addig lehet hatályban, míg az állam fennmaradásnak és fejlődésének lényeges előfeltételeit nem veszélyezteti (Martens, Jellinek, Oppenheim, Le Fur). E teoriának egy másik változata a *szükségjogban* látja a klauzula jogalapját: a szerződés felbontható, ha a felbontás az illető államra nézve nemcsak hasznos, de egyenesen szükséges.

A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE egy konkrét esetet tárgyaló értekezésében⁶⁾ a *rebus sic stantibus* klauzula alkalmazását azért tartja igazságosnak, mert abban quasi a közérdekből való kisajátítás elvét látja érvényesülni.

KOROVIN, a Szovjet nemzetközi jogásza⁷⁾ a tényeknek a jogszabályok felett álló erejében látja a *rebus sic stantibus* klauzula érvényesülésének alapját, s így tulajdonképpen tagadja a klauzulát, mint jogintézményt, mert annak érvényesülését a jogon kívül álló s a jogrenddel szemben megnyilatkozó jelenségnek tartja.

A jogalap kérdése a klauzulánál nem tisztán akadémikus kérdés. Ettől függ, hogy a klauzula érvényesülésének előfeltételei miként állapíttatnak meg, illetőleg, hogy a klauzula milyen területen és milyen kiterjedésben vétetik alkalmazhatónak. Egészen más a klauzula érvényesülésének előfeltétele, ha az az államok önfenntartásra való jogának szolgálatában áll, mintha a szükségjog alapján minden szükség-esetben biztosítja a szerző-

⁶⁾ A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE: La question de Terre-Neuve. Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger. t. 11. 1899. 304—308. lap.

⁷⁾ KOROVIN: Das Völkerrecht der Übergangszeit. Berlin-Grünwald. 1929. 107. és k. l.

dés hatálytalanítását, más, ha a laesio enormis van hivatva megakadályozni, megint más, ha egyszerűen a felek érdekeinek biztosítására szolgál.

Ezek a most felsorolt elméletek, melyeket *érdekelméleteknek* nevezhetünk, ugyanazon feltételnek állapítják meg quantitative különböző mértékét. Ezek szerint a rebus sic stantibus klauzula alapján a szerződés akkor szűnik meg, ha annak további hatályban maradása az egyik szerződő fél érdekeit sértené. Eltérés közöttük csak az érdeksérelem fokát illetőleg van: 1. bármely érdeksérelem jogot ad-e a klauzula érvényesítésére, vagy az érdeksérelemnek csak magasabb foka, 2. az, mely a laesio enormis természetével bír, 3. az, mely a szerződés felbontását az államra nézve nemcsak hasznossá, de szükségessé is teszi, végül 4. csak az olyan érdeksérelem, mely az állam fennmaradását, illetőleg életbevágó fejlődését veszélyezteti.

Nemcsak quantitative különbözik, hanem qualitative más a klauzula alkalmazásának előfeltétele annak az elméletnek az alapján, mely szerint a szerződés célja vizsgálendő s a klauzulát akkor lehet érvényesíteni, ha a viszonyok változása folytán a kitűzött célt biztosítani többé nem tudja.

Ez a cél-elmélet az érdek-elméletektől lényegesen különbözik abban is, hogy míg ez utóbbiak szerint a viszonyok változása csak az egyik szerződő fél szempontjából vizsgálendő s a klauzula alkalmazásának helye van, ha a szerződés további hatályban tartása a változott viszonyok közt az egyik fél érdekeit sértené, addig a cél-elmélet szerint a változást mindkét fél szempontjából kell vizsgálni. T. i. nem az egyik szerződő fél által elérni kívánt cél, hanem a szerződésnek a felek által közösen megállapított célja az irányadó. Ez további igen lényeges eltérést eredményez, mert, ha saját érdeksérelmét az állam egyedül is konstatálhatja, a szerződés céljának hiteles megállapítására egyedül egyik fél sem lehet kompetens.

Megint más a helyzet, ha a rebus sic stantibus klauzula érvényesülésében a közérdekből való kisajátítás analógiájára a szerződésnek közérdekből való hatályon kívül helyezését látjuk. Ez a felfogás szintén az érdek-elméletek kategóriájába tartozik ugyan, de egészen speciális természetű, mert nem a szerződő felek egyikének érdeksérelmét, hanem olyan helyzetet ál-

lít be a klauzula alkalmazásának feltételenként, mely a köz érdekét sérti, illetőleg a köz érdekét veszélyezteti.

Ily módon ez a közérdek-elmélet a helyzetnek egy még általánosabb szempontból való vizsgálatát involválja, mint a célelmélet. Az egyik szerződő fél s az összes szerződő felek szempontjából való vizsgálat után ez a viszonyok változásának egy a szerződő felek érdekein túlmenő általános érdek szempontjából való megvizsgálását írja elő.

II. Nagy eltérés konstatálható a kérdéssel foglalkozó teoretikusok felfogása közt abban a kérdésben is, hogy mi a klauzula joghatása: a viszonyok változása 1. egyoldalúan felmondhatóvá teszi-e a szerződést, 2. ipso jure megszünteti-e, vagy 3. azt eredményezi, hogy a változott viszonyok közt a kérdést a feleknek az eredeti szerződés revideálása céljából közösen újabb vizsgálat tárgyává kell tenni.

Legújabban FISCHER WILLIAMS⁸⁾ s utána GENET⁹⁾ nagyon nyomatékosan foglaltak a mellett állást, hogy a viszonyok változása a szerződést ipso jure megszünteti. A rebus sic stantibus klauzula szerintük nem a szerződés egyoldalú felmondására ad jogot — hangsúlyozzák, hogy ez a felmondási jog nagyon veszedelmes is volna a nemzetközi jogban, — hanem a felektől függetlenül „naturaliter“ idézi elő azt a hatást, hogy a szerződés meghal, érvénytelenné válik. E megállapításnak Genet szerint¹⁰⁾ az a nagy előnye, hogy így a klauzulát a szerződő felek individualiter nem érvényesíthetik, az az egyetlen joguk, hogy az érvénytelenségre, mint argumentumra hivatkozzanak.

Az ipso iure való érvénytelenség tétele ily módon szerintük kizárja annak a jogi lehetőségét, hogy a felek e klauzula alapján a pacta sunt servanda elvével ellentétesen a szerződést a maguk egyoldalú érdekeinek biztosítására önkényesen mondassák fel.

Maga GENET is hangsúlyozza azonban, hogy az ipso jure

⁸⁾ SIR JOHN FISCHER WILLIAMS: The Permanence of Treaties. The doctrine of rebus sic stantibus, and article 19 of the Covenant of the League. The American Journal of International Law. Volume 22. 1928. 89—104.

⁹⁾ GENET: Le problème de la clause rebus sic stantibus. Caducité ou revision. Revue générale de droit international public. 37e année. 1930. 287—311. lap.

¹⁰⁾ I. m. 298. lap.



való érvénytelenség megállapítása vagy a többi szerződő-felekkel való megegyezést tételez fel, vagy bírói döntést tesz szükségessé. A felek önkényes eljárását tehát ez a megállapítást célzó processzus zárja ki s nem az ipso jure ható érvénytelenség. Ugyanez a processzus pedig ugyanolyan mértékben helyet foglalhat akkor is, ha a szerződés nem ipso jure válik érvénytelenné, hanem a viszonyok változása csak a szerződés felmondására ad jogot. Mihelyt arra az álláspontra helyezkedünk, hogy a felmondáshoz a másik fél részéről való elfogadás szükséges, illetőleg ennek hiányában bíróságnak kell megállapítania, hogy a felmondás jogos, azonnal ki van zárva az egyoldalú önkényes eljárás lehetősége s ugyanazt a garanciát kapjuk meg, mint az ipso jure való érvénytelenség esetén. Viszont, ha ez a processzus nem nyer alkalmazást, az ipso jure való érvénytelenség egyoldalú konstatálása is ugyanúgy nyit kaput a szerződés önkényes megszüntetésére.

Az ipso jure való érvénytelenség tételének az önkényes eljárás megakadályozása szempontjából csak akkor volna jelentősége, ha a tételes nemzetközi jog az ipso jure érvénytelenség megállapítására bírói eljárást ismerne, a felmondás jogosságának megállapítására pedig nem. Genet tényleg azon az állásponton is van, hogy az érvénytelenség megállapítása az obligatóriumot elfogadó államok egymás közötti viszonyában a statutum 36. cikkének c) pontja alapján az Állandó Nemzetközi Bíróság kötelező hatáskörébe esik. De ha így állna is a dolog — részemről ezt az álláspontot ilyen általános formulázásban¹¹⁾ nem tartom elfogadhatónak — úgy ez az obligatórius hatáskör a felmondási jog jogszerűségének megállapítására is vonatkoznék, mert hiszen az idézett pont a bíróság hatáskörébe azokat a jogi természetű vitákat utalja, melyeknek tárgya olyan té-

¹¹⁾ Az érvénytelenség megállapítása csak akkor esik az Állandó Nemzetközi Bíróság obligatórius hatáskörébe, ha maguk a felek a szerződésben kifejezetten vagy hallgatólagosan abban állapodtak meg, hogy bizonyos körülmények bekövetkezése esetén a szerződés hatálya megszűnik. Ilyenkor az érvénytelenség kérdése „egy nemzetközi szerződés értelmezése”, mely a statutum 36. cikkének 1. pontja alapján a Bíróság hatáskörébe tartozik. Továbbá akkor, ha az érvénytelenség a szükséghelyzet folyománya, mert a szükségjog a nemzetközi jog olyan kérdése, melyre az idézett cikk 2. pontja alapján a Bíróság hatásköre szintén kiterjed.

nyek valódiságának megállapítása, melyek, ha bebizonyulnak, nemzetközi kötelezettség megszegését jelentik.

Az ipso jure való érvénytelenségnek van azonkívül egy elfogadhatatlan konzekvenciája is. Ez a tétel következetesen keresztül víve oda vezet, hogy a viszonyok változása a szerződést a felek akaratától függetlenül, sőt akaratuk ellenére is megszünteti. Ez pedig evidens ellentétben áll a nemzetközi alkotmány alapelveivel s még ha elfogadható volna is, gyakorlatilag azt eredményezné, hogy a felek újból megköthetnék az érvénytelenített szerződést, s ez az új szerződés a viszonyok változása címén — mely most már nem a szerződés megkötése után következett be — nem volna újból érvényteleníthető.

Az, hogy a viszonyok változása ipso jure a felek akaratától függetlenül szüntetné meg a szerződést, mint a nemzetközi alkotmány alapelveivel ellenkező, semmiképen nem fogadható el, de ennek kikapcsolásával is még két lehetőség marad: a rebus sic stantibus klauzula vagy az egyik fél felmondása alapján *megszünteti* a szerződést, vagy az egyik szerződő fél kezdeményezésére, de az összes szerződőfelek közös megegyezése alapján a szerződés *revízióját* eredményezi. Az, hogy az egyik fél egyoldalú kijelentéssel jogérvényesen megszüntethesse a szerződést, a pacta sunt servanda tétellel teljes ellentétben áll, végeredményében az egész nemzetközi jogot illuzóriussá tenné s csak akkor volna elfogadható, ha a felmondási jog gyakorlása bírói ellenőrzés alá helyeztetnek. Viszont, ha a klauzulához, mint jogi hatás, csak az fűződik, hogy az egyik fél az összes többi érdekelt felekkel együtt való revíziót kezdeményezheti, akkor a klauzulának nincs jelentősége, mert hiszen ilyen akció bármely szerződésre vonatkozólag s bármikor kezdeményezhető. Ha e klauzula alapján a többi szerződő felek nincsenek a revízióra kötelezve — ilyen kötelezettséget pedig, mint az állami szuverénitással ellentétben állót, semmiképen nem lehet konstruálni — nincs egyébről szó, mint a szerződésnek közös megegyezéssel való felbontásáról s újjal való helyettesítéséről. Ezt pedig bármikor megtehetik a felek, ehhez nincs szükség semmiféle külön jogintézményre.

Gyakorlatilag ugyanez az eredmény, ha a klauzula alapján felmondási jog biztosítatik ugyan, de úgy, hogy e felmondás érvényességéhez a többi felek részéről való elfogadás is

megkívántatik. Ilyen feltétel mellett felmondási jogról nem is lehet szó.

Látjuk tehát, hogy a jogkövetkezményeket illetően nemcsak eltérés van a klauzulát elvileg elfogadó teoretikusok felfogása közt, de egyenesen az a helyzet, hogy a klauzula alkalmazása vagy olyan tételhez vezet, melyet mindenki veszedelmesnek tart, illetőleg csak egyelőre nem létező kautélák mellett vél elfogadhatónak vagy pedig olyan eredményhez visz, mely mellett a klauzulának minden jelentősége megszűnik s mely mellett arra semmi szükség sincs.

III. A klauzula, mint külön jogintézmény viszont szükségtelen akkor, ha alkalmazásának előfeltételeként a viszonyoknak csak olyan változása ismertetik el, mely az állam fennmaradását vagy fejlődésének lényeges előfeltételeit veszélyezteti. Az, hogy az állam nem kötelezhető a létezését veszélyeztető jogszabályok betartására, kétségtelen. Ez azonban a szükségállapotnak a jog egész területén elismert fogalmából következik. Azok tehát, akik a rebus sic stantibus klauzula alkalmazását kizárólag erre a szükségállapotokra szorítják, csak a szükségállapothoz fűződő jogi hatásokat ismerik el a nemzetközi jog területén is. Ehhez a megoldáshoz nincs szükség a rebus sic stantibus klauzulára, mint külön jogintézményre.

Persze a nemzetközi jogban a szükségállapot kérdése is igen nehéz és kényes kérdés. Itt is felmerül: 1. hogy mik a nemzetközi jogilag elismert szükségállapot kritériumai, 2. ki van jogosítva megállapítani, hogy ezek a kritériumok a konkrét esetben tényleg fennforognak-e? 3. van-e az államoknak „az önfenntartásra” irányuló alapjoguk, t. i. szubjektív joguk olyan magatartásra, mely különben nemzetközi deliktum lenne, vagy pedig ilyen szubjektív jog nincs, a szükségállapot a konkrét esetben csak a cselekmény jogtalanságát, illetőleg azokat a jogkövetkezményeket zárja ki, melyek a kérdéses magatartáshoz, mint deliktumhoz fűződnek?

E helyen felesleges a szükségállapot nemzetközi jogának bonyolult kérdését vizsgálat tárgyává tenni. Egyszerűen leszögezem, hogy az az elv, mely a büntetőjogban a végszükség intézményében nyilatkozik meg s az alkotmányjog területén is lehetővé teszi szükségrendeletek kiadását, amely tehát a szükséghelyzet folytán jogilag megengedetté tesz a joggal különben

ellenkező magatartást, mint általános jogelv a nemzetközi jogban is érvényesül. Ez elv érvényesülési területén tehát nincs szükség a *rebus sic stantibus* klauzulára s így a nemzetközi jog elméletében csak azoknál lehet szó e klauzula elismeréséről, akik annak hatását a szükséghelyzet keretein túlmenőleg ismerik el.

Nem lehet a klauzulának, mint önálló jogintézménynek elfogadásáról beszélni azoknál sem, kik a viszonyok változását csak akkor ismerik el szerződés megszüntető ok gyanánt, ha magából a szerződésből kitűnőleg a viszonyok szóbanforgó változása a felek hallgatólagos megegyezésével szerződésmegszüntető ok gyanánt állapított meg, mert ebben az esetben sem a klauzula mint önálló jogintézmény idézi elő a szerződés megszűnését, hanem az egyszerűen a felek által megállapított felbontó feltétel következtében áll be.¹²⁾

Ha már most ezek mellett figyelmen kívül hagyjuk azokat is, kiknek felfogása szerint az összes szerződő felek közös megegyezése szükséges ahhoz, hogy a szerződés a viszonyok változása folytán megszűnjék, illetőleg módosuljon, akkor arra az eredményre jutunk, hogy a nemzetközi jog elméletben tulajdonképpen nagyon kevesen vannak, kik a *rebus sic stantibus* klauzulát, mint önálló jogintézményt valóban elismerik, t. i. elismerik a viszonyok változásának azt a jogi hatását, hogy az a szükségállapottól függetlenül s a szerződő felek közös megegyezése nélkül idéz elő jogi hatásokat.

Ha viszont figyelembe vesszük még azt is, hogy ezek felfogása közt is eltérés konstatálható, egyrészről a klauzula alkalmazásának előfeltételei, másrészről a hozzáfűződő jogi hatás tekintetében, kétségtelen, *rebus sic stantibus* klauzula nagyon messze van attól, hogy a nemzetközi jog elméletében, mint önálló jogintézményt általánosan elismertessék.

¹²⁾ Ilyen értelemben ismeri el a klauzulát WERTH-REGENDANZ (Alexander Werth-Regedanz: Die clausula rebus sic stantibus im Völkerrecht, insbesondere in ihrer Anwendung auf den Young-Plan. Göttingen, 1931., különösen 89—98. lap.) Őt ennek folytán épen oly kevésbé lehet a klauzula elismerői közé sorolni, mint OLIVI-t, ki már idézett értekezésében a klauzula hatását csak két esetben ismeri el, 1. a szükségállapot esetben, 2. akkor, ha az illető változás a felek által már a szerződés megkötésének időpontjában kifejezetten vagy hallgatólagosan a szerződés megszüntetésének okaként állapított meg (i. m. különösen 609. l.).

Azt a kérdést persze, hogy a rebus sic stantibus klauzula tételes nemzetközi jogintézmény-e, nem a teoretikusok állásfoglalása dönti el, hanem az a körülmény, hogy az államok egymás közötti gyakorlatukban tényleg következetesen alkalmazzák-e. A következő §. ezzel a kérdéssel foglalkozik.

3. §. A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi gyakorlatban.

A klauzula teoretikusai kimerítően felsorolják azokat az eseteket, melyekben a klauzula állítólag alkalmazást nyert.¹³⁾ Ez esetek azonban nézetem szerint a megfelelő nemzetközi jogszabály létezését egyáltalában nem igazolják.

A klauzula tételes jogi létezését ugyanis csak az igazolná, ha a felsorolt esetek mindegyikében, sőt ezeken túlmenőleg is, a viszonyok minden lényeges megváltozása esetén az összes érdekelt államok részéről ellenmondás nélkül elismertetnék az az elv, hogy a viszonyok változása bizonyos egyöntetű eljárási szabályok alkalmazásával a szerződés megszűnését, illetőleg annak bizonyos értelmű módosulását eredményezi.

Erről pedig szó sincs, sőt határozottan megállapítható, hogy a felsorakoztatott esetek inkább egy ilyen állandó gyakorlat létezése ellen, mint a mellett bizonyítanak, 1. mert ez esetekben a viszonyok változására rendszerint mint a szerződés megszüntetésének, illetőleg megváltoztatásának csak egyik indokára történik hivatkozás s nem mint olyan jogalapra, melyből a szerződés megszűnésére, illetőleg megváltoztatására irányuló határozott jogigény folyik, 2. mert a szerződés megszüntetésének, illetőleg megváltoztatásának a viszonyok változásával indokolt bejelentése szinte kivétel nélkül mindig a leghatározottabb ellenmondást váltotta ki, sőt az egyik legtöbbet idézett esetben a hivatkozó állam által is aláírt olyan tétel felállításához vezetett, mely a szerződésnek e klauzula alapján való egyoldalú megszüntetését egyenesen kizárja.

¹³⁾ V. ö. különösen POURICH i. m. 85—168. lap. és ARNOLD D. MC NAIR: La terminaison et la dissolution des traités. Recueil des Cours de l'Académie de droit international. 1928. t. II. 471—474. lap. SCHNEIDER: i. m. 50—70. lap. WERTH-REGENDANZ: i. m. 35—73. lap.

A) Az idevonatkozó esetek közül csak a legjellegzetesebbeket emelem ki, főleg azokat, melyekben a nagyhatalmakkal kötött kollektív szerződések megváltoztatásáról van szó. Ugyanis az államok közös jogi meggyőződése első sorban ezek alapján állapítható meg. Két állam izolált magatartása egy tisztán őket érintő ügyben — ha volna is ilyen eset — nem tudna a kollektív szerződéseknel követett gyakorlattal szemben nemzetközi szokásjogot statuálni.

I. *A Fekete-tenger semlegességének megszüntetése.* A legfontosabb és legtöbbet idézett eset Oroszország magatartása 1870-ben a Fekete-tenger semlegességének megszüntetése ügyében. GORTSCHAKOW herceg külügyminiszter 1870. október 19—31-én az 1856.-i párizsi szerződés szignatárius hatalmaihoz táviratot intézett s bejelentette, hogy Oroszország a nevezett szerződésnek a Fekete-tenger semlegességére vonatkozó rendelkezését nem tekinti magára nézve a jövőben kötelezőnek s hogy jogosítottnak tartja magát e rendelkezésnek s az azok közelebbi meghatározása tárgyában a Szultánnal kötött egyezménynek felmondására.

Ez a jegyzék¹⁴⁾ nyomatékosan hivatkozik az általános helyzet megváltozására, mely a szóban forgó rendelkezések hatályon kívül helyezését indokolttá teszi, de e mellett egyéb körülményeket is hoz fel. Így hangsúlyozza, hogy a kérdéses rendelkezések *kezdetől fogva* igazságtalanok, ellenmondok s politikailag észszerűtlenek voltak s rámutat arra is, hogy az 1856. szerződés több fontos rendelkezése már a nagyhatalmak beleegyezésével vagy legalább is a nélkül módosított, hogy azok szükségesnek látták volna eredeti álláspontjuknak érvényt szerezni.

Így az orosz jegyzék semmiképen nem tekinthető a rebus sic stantibus klauzulára alapított jogigény érvényesítéseként. A viszonyok változása a hatályon kívül helyezésnek csak egyik indoka gyanánt szerepel s e mellett hivatkozás történik olyan indokra is — a szerződés eredeti igazságtalanságára és észszerűtlenségére, — mely a rebus sic stantibus klauzulával semmi összefüggésbe nem hozható, sőt a klauzula érvényesülését, mely

¹⁴⁾ Lásd MARTENS: Nouveau Recueil Général des Traités T. 18. Göttingue. 1873. 269. és k. l.

a szerződés hatálytalanítását mindég a szerződés megkötése utáni momentumokra vezeti vissza, elvileg kizárja. Ez a hivatkozás tehát a hatálytalanításnak mindenképen önálló és külön indoka.

Az a másik indok, hogy a szerződés egyes rendelkezései megelőzően megsértettek, illetőleg hatályon kívül helyeztek, már szorosan összefügg a viszonyok változásának indokával. T. i. az általános helyzet megváltozása alatt a jegyzék első sorban épen azokat a változásokat érti, melyek az 1856.-i egyezmény egyes rendelkezéseivel ellentétben teremtettek új helyezett a Fekete-tengert környező államokban. A két egymással összefüggő indok közül a konkrét szerződés egyes rendelkezéseinek megsértése áll előtérben: mivel ez a szerződés több pontjában már úgy is hatályon kívül helyeztetett, helyeztessenek hatályon kívül a Fekete-tenger semlegességére vonatkozó, különben is kezdettől fogva igazságtalan és észszerűtlen rendelkezések is.

Így áll a dolog a hatályon kívül helyezést kezdeményező Oroszország részéről. Az ő magatartásában tehát nem az a jogi meggyőződés jut kifejezésre, hogy a viszonyok lényeges megváltozása jogigényt ad a szerződés egyoldalú felmondására.

A szignatárius hatalmak magatartása viszont nagyon világosan és határozottan épen azt mutatja, hogy ilyen egyoldalú felmondási jogot nem ismertek el. Az angol jegyzék a legélesebben tiltakozik¹⁵⁾ „to bring the entire authority and efficacy of treaties under the discretionary control of each one of the Powers who have signed them; the result of which would be the entire destruction of treaties in their essence“ s hangsúlyozza, hogy a nemzetközi szerződés csak az összes szerződő felek dissensusával helyezhető hatályon kívül.

Az osztrák-magyar és az olasz jegyzék is tiltakozik Oroszország eljárása ellen. Az 1870. dec. 7.-i osztrák-magyar jegyzék hangsúlyozza ugyan, hogy a nemzetközi szerződések nem tarthatók fenn örökké érintetlenül, de ezzel nem a rebus sic stantibus klauzulát ismeri el — mint Kaufmann állítja,¹⁶⁾ hanem egyszerűen azt a senki által kétségbe nem vont tényt, hogy a nemzetközi jogszabályok sem örökéletűek s hogy a vi-

¹⁵⁾ V. Ö. KAUFMANN i. m. 14. lap.

¹⁶⁾ KAUFMANN i. m. 15. lap.

szonyok változásának megfelelően azoknak is szükségképen módosulniok kell.

Az olasz jegyzék is hasonló szellemű. Igaz ugyan, hogy a *rebus sic stantibus* klauzula elvét kifejezetten nem tagadja, de viszont nem is tartalmaz semmi olyan megjegyzést, mely a leg-távolabbról is annak elismeréseként volna tekinthető.

Tény, hogy a kérdés nemzetközi konferencia elé került, s az érdekelt nagyhatalmaknak 1871.-i londoni konferenciája volt az, mely a párizsi egyezmény idevonatkozó rendelkezéseit módosította. Az 1871. március 13.-i egyezmény,¹⁷⁾ mely e konferencia eredményeként aláíratott, kifejezetten hatályon kívül helyezte a megfelelő orosz-török egyezménnyel együtt a szóban forgó cikkeket s azok helyébe új rendelkezéseket tett. Így semmi kétség az iránt, hogy a párizsi egyezmény az érdekelt hatalmak közös megegyezésével új nemzetközi egyezmény által módosított s ha Oroszország érdemileg célt ért is, ez semmiképen nem a *rebus sic stantibus* klauzulán alapuló jogigény érvényesítésével, illetőleg nem ez igénynek a többi hatalmak részéről való elismerésével történt. Ez annyival inkább nyilvánvaló, mert a kongresszus elnökének, az angol GRANVILLEnek javaslatára az első ülés jegyzőkönyvének függelékeként a kongresszuson képviselt összes hatalmak aláírtak egy nyilatkozatot, mely szerint: „Les Plénipotentiaires reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier des engagements d'un Traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des Parties Contractantes, au moyen d'une entente amicale“.¹⁸⁾

Ha Kaufmann igyekszik is bizonyítani, hogy ez a nyilatkozat nem jelenti a klauzula elvi elvetését,¹⁹⁾ ez a bizonyítás semmiképen nem sikerül, mert ha az entente amicale kitétel nem is jelent egy újabb formális szerződést, kétségtelen, hogy a szerződő felek hozzájárulását feltételként állítja be ahhoz, hogy a viszonyok változása folytán módosulásra szoruló nemzetközi jogi rendelkezések megváltoztathatók legyenek. Ez pedig a klauzulának, mint olyan nemzetközi jogintézménynek határo-

¹⁷⁾ Közölve MARTENS i. m. i. k. 303—306. és FLEISCHMANN: Völkerrechtsquellen. 1905. 93—94. lap.

¹⁸⁾ Közölve MARTENS i. m. i. k. 278 lap.

¹⁹⁾ I. m. 18—19. lap.

zott elvetését jelenti, mely a viszonyok változásának hatásként akár ipso jure megszüntetné az egyezményt, akár annak egyoldalú felmondására adna jogot. Legfelebb annak az önként értetődő tételnek elismerése, hogy ha a viszonyok megváltoznak, az összes érdekelt államok meg egyezéseével a nemzetközi jogszabály módosításának van helye. Ez pedig egy olyan magától értetődő elv, hogy annak megalapozására nincs a rebus sic stantibus klauzulára szükség.

II. *Batum szabadkikötői jellegének megszüntetése.* Másik eset, melyet a rebus sic stantibus klauzula alkalmazásának példaként idéznek, *Batum* szabadkikötői jellegének Oroszország részéről egyoldalúan való megszüntetése. Batum az 1878. júl. 13-i berlini szerződés 58. cikke értelmében csatoltatott Oroszországhoz s ugyane szerződés 59. cikke szerint „Ő felsége, Oroszország császára kijelenti, hogy szándéka Batumot főleg a kereskedelemnek szánt szabadkikötővé tenni“. A cár 1886. június 23-i rendeletével Batum szabadkikötői jellegét megszüntette s ezt július 3-án kelt jegyzékével a berlini szerződés szignatárius hatalmaival közölte.

Ez a jegyzék²⁰⁾ két argumentumra hivatkozik. 1. Hogy a szerződésnek Batum szabadkikötői jellegére vonatkozó rendelkezése nem kollektív akarat kijelentése s így szerződéses megkötést nem is tartalmaz, hanem csak „Ő felsége, II. Sándor császár szabad és spontán deklarációját regisztrálja“, 2. hogy a viszonyok időközben bekövetkezett s a jegyzékben részletesen ecsetelt változása a szabadkikötői jelleg megszüntetését teszi szükségessé.

E jegyzék ellen egyedül Nagybritannia tiltakozott s ez a tiltakozás is kifejezetten az ellen a felfogás ellen irányult, mintha a szóban forgó rendelkezés egyoldalú spontán akarat regisztrálása volna. Ez a körülmény azonban semmiképen nem bizonyítja azt, hogy a hatalmak ebben az esetben elismerték a rebus sic stantibus klauzulát. Hiszen Oroszország maga sem egy szerződés hatályát jelentette ki a viszonyok változása következtében megszűntnek, hanem a maga „szabad és spontán“ akaratát változtatta meg.

III. *Bosznia és Hercegovina annexiója.* Bosznia és Herce-

²⁰⁾ MARTENS i. m. 2. Série. t. III. 398. és k. 1.

govina annexiójának esete szintén nem tekinthető a rebus sic stantibus klauzula elismerésének példájaként. Báró Aehrenthal osztrák-magyar külügyminiszter 1908. okt. 3.-i jegyzéke, melyet e tárgyban a berlini szerződés szignatárius hatalmaihoz intézett,²¹⁾ a súlyt a kényszerhelyzetre fekteti, melyet a törökországi események Bosznia és Hercegovina helyzetét illetőleg előidézték. „Le cabinet de Vienne se voit donc dans l'impérieuse nécessité de s'affranchir des réserves contenues dans la convention de Constantinople et de reprendre quant à la Bosnie et l'Hercegovine son entière liberté d'action“. A külügyminisztérium lapja a bécsi Fremdenblatt okt. 9.-i számában nyomatékosan hangsúlyozza, hogy az annexio a berlini szerződés igazi akaratát van hivatva a pillanatnyi helyzetnek megfelelően megvalósítani. A berlini kongresszuson Ausztria-Magyarország köteletségévé tétetett, hogy a két tartományban a rendet fenntartsa, mivel ez a törökországi események miatt a török szuverénitás fenntartása mellett többé nem biztosítható, az annexiót épen a berlini szerződés alapelveinek fenntartása érdekében kellett megtenni. Ugyanilyen értelemben nyilatkozott a külügyminiszter a delegáció külügyi bizottságának okt. 8.-i ülésén is. Mivel Törökország alkotmányos állammá lett, lehetetlen volt az okkupált tartományok számára „az autonóm és alkotmányos kormányzás jótéteményeit“ szintén nem biztosítani. Ez pedig a török szuverénitás további fenntartása mellett nem volt lehetséges. Ez a *kényszerhelyzet* indokolta a szerződés által teremtetett állapotnak Ausztria-Magyarország által való egyoldalú megváltoztatását.

Az érdekelt hatalmak részéről ez alkalommal sem hiányzott a tiltakozás. Konferencia egybehívását kívánták, mert — mint az orosz jegyzék kifejezetten hangsúlyozta — a berlini szerződés módosításáról lévén szó, a döntés e szerződés szignatárius hatalmait illeti meg. Ausztria-Magyarország sem utasította el a limine a konferencia tervét, amely azért maradt el, mert Ausztria-Magyarországnak időközben sikerült a közvetlenül érdekelt Törökországgal megegyezésre jutni. Az 1909. febr. 26.-i konstantinápolyi jegyzőkönyvben Törökország kifeje-

²¹⁾ Revue Générale de Droit International Public. t. XV. Documents. 35. és k. l.

zetten elismerte az új helyzetet, melyet az annexió Bosznia-Hercegovinában teremtett. Ez a jegyzőkönyv közöltetett a szignatárius hatalmakkal, kik erre a berlini szerződés 25. cikkének hatályon kívül helyezéséhez beleegyezésüket adták.

A dolog tehát úgy áll, hogy a viszonyok változása kényszerhelyzetet teremtett, s ez a kényszerhelyzet tette a berlini szerződésben foglalt rendelkezések módosítását elkerülhetetlenné. A megváltoztatás nem a *rebus sic stantibus* kaluzula alapján s nem egy érdekelt állam egyoldalú akaratkijelentésével következett be, hanem az összes érdekelt államok hozzájárulása alapján s azok közös megegyezésével.

B) A *rebus sic stantibus* klauzula alkalmazásának eseteiként idézik a legutóbbi évek eseményei közül I. Belgium állandó semlegességének megszüntetését. II. Kína részéről a kapitulációk felmondását, III. a felsősavoi-i semlegesített zónákra vonatkozó 1815.-i szerződés esetét, IV. az Oroszországgal és Mongóliával kötött 1913. nov. 5.-i és 1915. jún. 7-i egyezményeknek Kína részéről egyoldalúan való megszüntetését s V. Norvégia által az integritására vonatkozó szerződés felmondását.²²⁾

Kétségtelen, hogy mindezekben az esetekben a viszonyok változására tekintettel következett be bizonyos nemzetközi jogszabályok megváltozása, de a változás itt is az érdekelt államok közös megegyezésével történt: a viszonyok változása következtében az erre jogosítottak a jogszabályt a nemzetközi jogban előírt módon változtatták meg, így a változás nem a *rebus sic stantibus* klauzula hatásaként állott elő.

I. Belgium állandó semlegességének megszüntetése tárgyában a versaillesi szerződés 31. cikke intézkedik. E cikk szerint Németország elismeri, hogy az 1839.-i szerződések nem felelnek meg többé a fennálló viszonyoknak, hozzájárul e szerződések megszüntetéséhez s előre elismer minden egyezményt, melyet a szövetséges és társult főhatalmak vagy közülök egyesek e szerződések helyett Belgiummal és esetleg Hollandiával kötni fognak. Hasonló rendelkezést tartalmaz a st-germaini szerződés 83. s a trianoni szerződés 67. cikke.

²²⁾ V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 301. és k. l. GENET i. m. 295—296. l. CATTAND i. m. 145. és k. l.

A párizsi békekonferencián a tizek tanácsa már 1919. márc. 5-én elfogadta Belgium felszabadítását a szuverénitására vonatkozó korlátozások alól. Az 1925. okt. 16.-i locarnói egyezményben Németország, Belgium, Franciaország, Nagybritannia és Olaszország konstatálták a Belgium állandó semlegességére vonatkozó szerződések megszűnését s 1926. május 22-én Párizsban Belgium, Franciaország, Nagybritannia és Hollandia közt egyezmény iratott alá, mely ez államokat felmentette az 1839.-i szerződésekben előírt kötelezettségek alól. Egyszersmind elhatároztatott, hogy Németország, Ausztria, Magyarország és Oroszország ez egyezményhez való csatlakozásra fel fognak hivatni. Ez egyezmény még nem ratifikáltatván, a felhívás és csatlakozás is elmaradt s így formális szempontból még nem történt meg minden, amely az 1839.-i egyezmények jogszerű megváltoztatásához megkívántatnék,²³⁾ de az eseményekből kétségekívül megállapítható, hogy az érdekelték az 1839.-iki egyezményeket is az összes jogalkotó államok közös megegyezésével kívánták módosítani.

II. A kínai kapitulációknál s általában az u. n. „egyenlőtlen” szerződéseknel az a helyzet, hogy Kína nem annyira a viszonyok megváltozására, mint inkább arra tekintettel sürgeti e szerződések megszüntetését, hogy azok az egyenlő elbánás elvével vannak ellentétben. Erre tehát mint a rebus sic stantibus klauzula esetére már ezért sem lehet hivatkozni. De nem lehet azért sem, mert e szerződések megszüntetése is az érdekelt szerződő felek közös megegyezésével vétetett folyamatba.

Az 1921—22. évi washingtoni konferencián, melyen Kínát a pekingi kormány delegátusai²⁴⁾ képviselték s melyen rajta kívül Nagybritannia, Franciaország, Olaszország, Japán, az É. A. Egyesült Államok, továbbá Belgium, Hollandia és Portugália voltak képviselve, a kínai megbízott előterjesztette kormánya követelését Kína egyenlőtlen nemzetközi helyzetének megszüntetésére. E konferencia eredményeként 1922-ben a konferencián képviselt hatalmak Kínával egyezményt kötöttek. Ez az egyezmény azonban nem honorálja a kínai követeléseket,

²³⁾ V. Ö. OPPENHEIM: International Law. I. London, 1928. 222. lap.

²⁴⁾ A kantoni kormány a pekingit nem ismerte ugyan el, de e követelésekkel egyetértett.

csak platonikus szimpatia-nyilatkozatokat tartalmaz s bizonyos feltételekhez kötött ígéreteket tesz, úgy hogy a washingtoni programm tényleg megvalósíthatatlan maradt.

Kína részéről azóta is állandóan sürgetik az egyenlőtlen szerződések megszüntetését, de mindeddig eredménytelenül. Nagybritannia 1926. dec. 16-án a washingtoni egyezmény szignatárius hatalmaihoz intézett jegyzékében határozottan mutatott rá arra, hogy a pekingi kormányt nem lehet egész Kína képviselőjére jogosítotttnak tekinteni (tehát a Kinával kötött szerződések vele nem is szüntethetők meg) s e mellett nyomatékosan hangsúlyozta azt is, hogy Kína a *pacta sunt servanda* elve alapján fennálló nemzetközi kötelezettségei által kötve van s azok alól egyoldalúan nem mentesítheti magát. Az egyes pontokon bekövetkezett változások (pl. a *Kiukiang* angol concessiónak 1927. márc. 15-én történt visszaadása) mindig közös megegyezéssel történtek. Németországot illetőleg az egyenlőtlen szerződéseket az 1921.-i német-kínai egyezmény, tehát a két érdekelt fél közös megegyezése szüntette meg.²⁵⁾ Midőn a pekingi kormány 1929. április 27.-i jegyzékében az idegenek területenkívüliségének megszüntetését kívánta, az érdekelt hatalmak erre adott válaszaikban nagyon világosan szintén arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a megszüntetés csak az ő hozzájárulásukkal történhetik meg.²⁶⁾

III. A savoie-i semlegesített zóna s a felsősavoie-i és gexi vám szabadzóna tárgyában a versailles-i szerződés 435. cikke három különböző rendelkezést tartalmaz. Az első Svájc állandó semlegességére vonatkozik, melyet fenntart és elismer a béke fennmaradását biztosító nemzetközi megállapodás gyanánt. A második a savoie-i semlegesített zónát illetőleg megállapítja, hogy az erre vonatkozó rendelkezések a fennálló viszonyoknak többé nem felelnek meg. Ennek következtében tudomásul veszi a francia és a svájci kormány közt létrejött azt a megállapodást, mely e rendelkezéseket megszünteti. A harmadik a felsősavoie-i és gexi vám szabad-zónára vonatkozik. Hasonlóképpen megállá-

²⁵⁾ V. ö. KNUBBEN: *Völkerrechtliche Chronik. IV. Das China-Problem, Japan und die Schantung-Halbinsel sowie die Mandschurei. Zeitschrift für Völkerrecht* XV. Band. 1929. 285. és k. l.

²⁶⁾ Lásd e válaszokat *Revue Générale de Droit International Public*. 37 année. 1930. Documents. 372. és k. l.

pítván, hogy az 1815.-i egyezmény idevonatkozó rendelkezései s a többi ezt kiegészítő szabályok a változott viszonyoknak már nem felelnek meg, kimondja, hogy „il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, de régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays“.

Ezek a rendelkezések is világosan azt a felfogást tükrözik vissza, hogy a nemzetközi egyezmények a viszonyok változása esetén is csak a szerződő felek közös megegyezésével módosíthatók s így a viszonyok megváltozásának nincs meg az a nemzetközi jogi hatása, hogy a szerződést ipso jure megszüntetné, illetőleg azt egyoldalúan felmondhatóvá tenné.

A savoie-i semlegesített zónát illetőleg az idézett cikk egyszerűen tudomásul vette a két érdekelt állam közt létrejött megállapodást, mely a viszonyok változása folytán meg nem felelő rendelkezéseket hatályon kívül helyezte, a vám szabad-zónára nézve pedig megállapította azt, hogy itt a változott viszonyoknak megfelelő új rendezés a két érdekelt államra: Franciaországra és Svájcra tartozik.

A tárgyalások meg is indultak a két állam közt, de egyelőre nem vezettek eredményre. Ezért a francia kormány arra az álláspontra helyezkedve, hogy a versailles-szerződés 435. cikke megszüntette a vám szabad-zónát s hogy neki, amennyiben a megegyezés Svájjal nem sikerül, joga van az új vámjogi helyzetet egyoldalúan szabályozni, 1921. márc. 24-én törvényjavaslatot terjesztett e tárgyban a parlament elé. Időközben a két állam megbízottai megegyeztek, minek következtében a francia kormány 1922. dec. 2-án az egyezménynek megfelelő új törvényjavaslatot terjesztett be. A francia parlament el is fogadta ezt a második javaslatot s az, mint 1923. febr. 16.-i törvény promulgáltatott is. Két nap múlva azonban a svájci nép referendum útján elvetette a francia-svájci egyezményt s ez a két állam közti megegyezést meghíúsította. Ennek dacára a francia kormány a febr. 16.-i törvényt 1923. nov. 10.-i dekrétumával hatályba léptette s ennek végrehajtásaként a francia vámhatárt a szabad-zóna megszüntetésével 1923. nov. 10-én pár perccel éjjel után a politikai határra egyoldalúan kitolta. Svájc e tényt jogellenesnek minősítette, hivatkozva arra, hogy mindaddig, míg a megegyezés létre nem jön, a status quot kell fenntartani, a nem-

zetközi szerződések nem lévén egyoldalúan megszüntethetők vagy tetszés szerint felmondhatók.

A konfliktus elintézése érdekében 1924. okt. 30-án a két kormány meghatalmazottjai Párizsban elhatározták, hogy a kérdést a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság elé viszik. Első sorban arra nézve kérték a Bíróság határozatát, hogy a versaillesi szerződés 435. cikke megszüntette-e vagy megszüntetni célozta-e a vám szabad-zónára vonatkozó nemzetközi megállapodásokat. A Bíróság ez ügyet 1929. július havában vette tárgyalás alá s aug. 19-én hozott ordonnance-ában kimondotta,²⁷⁾ hogy a versaillesi szerződés szóban forgó cikke az 1815. és 1816.-i egyezmények idevonatkozó rendelkezéseinek megszűnését nem vonja szükségszerű konzekvenciaként maga után s hogy e rendelkezések Svájcra, mely a versaillesi szerződésnél nem szerződő fél, csak annyiban kötelezők, amennyiben ő azokat elfogadja. Kijelentette a Bíróság azt is, hogy a versaillesi szerződés nem célozta a szabad-zónák megszüntetését sem, Franciaországra és Svájcra bízta a kérdésnek egymásközötti rendezését, s annak tartalmára nézve egyáltalában nem prejudikál. A két állam közti megállapodás értelmében a Bíróságnak további feladata volt megégyezés hiányában a kérdést érdemileg rendezni. Az eljárásnak ez a második fázisa, mely 1930. október—november havában folyt le, minket már nem érdekel.²⁸⁾

A felsősavoie-i és gexi vám szabad-zóna ügyében tehát az Állandó Nemzetközi Bíróság is határozottan azt az álláspontot foglalta el, hogy a nemzetközi egyezmények megszüntetéséhez a viszonyok változása esetén is az érdekelt államok közös megégyezése szükséges.

IV. *Külsőmongóliát* illetőleg azt az állapotot, melyet az 1913.-i és 1915.-i orosz-kinai egyezmények kreáltak, — miután Külsőmongolia hatóságai 1919-ben lemondtak az országot megillető autonómiáról s kérték a pekingi kormánytól a status quo helyreállítását, — Kína 1919. nov. 22-én egyoldalúan szüntette

²⁷⁾ Publications de la Cour Permanente de Justic Internationale. Série A. No. 22. Série C. No. 17. I. és Série E. No. 6.

²⁸⁾ V. Ö. CATTAND i. m. 170. és k. I. TREMAUD: Les zones franches de la Haute-Savoie. Revue Générale de Droit Intern. Publ. 37. année, 1930. 476. és k. I.

ugyan meg, de a pekingi császári követség tiltakozott az egyoldalú eljárás ellen, a szovjet-kormány pedig később, az 1924. május 31-én kötött egyezményben kifejezetten elismerte Kinának e terület feletti szuverén jogait. Így a nemzetközi egyezmény által szabályozott helyzet jogszerű megváltoztatása itt is a két érdekelt állam közös megegyezésével történt.

V. Az 1907. nov. 2. egyezményt, melyben egyrészről Norvégia arra kötelezte magát, hogy területét sem okkupáció címén, sem más címen nem fogja idegen hatalomnak átengedni, s amelyben másrészről Németország, Franciaország, Nagybritannia és Oroszország kijelentették, hogy Norvégia területi integritását elismerik és tiszteletben tartják, Norvégia 1924. jan. 8-án részben a viszonyok változására való hivatkozással mondta ugyan fel, de e felmondási jogot maga az egyezmény kifejezetten biztosította számára s a felmondás — mint a Németországgal, Franciaországgal és Nagybritanniával lefolytatott jegyzékváltásból megállapítható — a velük való teljes egyetértésben történt.²⁹⁾

Kétségtelen tehát, hogy a felhozott esetek egyikében sem nyert a rebus sic stantibus klauzula olyan értelemben alkalmazást, hogy a nemzetközi egyezmény a viszonyok változása alapján ipso jure megszűnt volna, illetőleg hogy ez alapon a megszűnés egyoldalú felmondás következtében állott volna be.

C) Mc NAIR részletesen vizsgálja azokat az eseteket, melyekben a rebus sic stantibus klauzula kérdésében bíróságok foglaltak állást.³⁰⁾ A svájci szövetségi törvényszék 1882-ben egy Luzern és Argau kantonok közt felmerült vitás ügyben, melyben az előbbi egy szolgálat alól való mentesítését kívánta, kimondotta, hogy a szerződés egyoldalúan felmondható, ha a körülmények olyan módosulása következett be, mely a felek nyilvánvaló intenciója szerint a szolgálat létesítésének idején fennmaradásának hallgatolagos feltétele volt. A német Staatsgerichtshof 1925-ben egy Poroszország és Brema közötti ügyben, bár Bremának a viszonyok változására hivatkozással támasztott igényét egy 1904-ben kötött szerződésük megszüntetésére nem ismerte el, a svájci szövetségi törvényszék fent idézett íté-

²⁹⁾ V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 310. és k. l. *Revue Générale de Droit International Public*. T. XXXI. 1924. 299. és k. l.

³⁰⁾ Mc NAIR. i. m. 471. és k. l.

letére hivatkozva hangsúlyozta, hogy állásfoglalása nem jelenti a *rebus sic stantibus* klauzula elvetését s hogy ez a klauzula, adandó alkalommal az 1904.-i szerződés alapján teljesítendő fizetések módozatainak megállapításánál alkalmazható.³¹⁾

A hágai Állandó Nemzetközi Választott Bíróság 1911—1912-ben egy Oroszország és Törökország közt felmerült ügyben, melyben Törökország a *vis maior*-ra hivatkozva kísérelte meg bizonyos kamatok fizetésének elmulasztását igazolni, kimondotta, „hogy az államra nézve a szerződés végrehajtásának kötelezettsége megszűnik, ha ezzel fennmaradása van veszélyeztetve s ha a nemzetközi kötelezettség teljesítése rá nézve az öngyilkossággal egyenértékű“. Megállapította azonban egyszersmind azt is, hogy Törökországot illetőleg a konkrét esetben nem ez a helyzet s ennek megfelelően a kifogást elutasította.

Mc Nair fejtegetései eredményeként arra a konklúzióra jut, hogy nemzetközi bíróságnak eddig nem volt alkalma a *rebus sic stantibus* klauzula kérdésében határozottan állást foglalni. Ma már azonban az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a felsősavoi-i és gexi vám szabad-zónára vonatkozó fent idézett döntése után az a helyzet, hogy ez a Bíróság határozottan állást foglalt a nemzetközi egyezményeknek e klauzula alapján való egyoldalú felmondása ellen. Sőt a hágai Állandó Választott Bíróságnak az orosz-török vitás ügyben hozott, említett ítélete is tulajdonképpen a klauzula ellen való állásfoglalást jelent azáltal, hogy csak az állam fennmaradásának veszélyeztetése esetére ismeri el a szerződés egyoldalú felmondásának jogát.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a tételes nemzetközi jog a *rebus sic stantibus* klauzulát nem ismeri. Sem nemzetközi egyezmény, sem nemzetközi szokásjog nem fűz a viszonyok megváltozásához olyan jogi hatást, hogy a szerződés ennek következtében megszűnnék, illetőleg egyoldalúan felmondható volna. Ilyen jogszabállyal a nemzetközi bíróságok gyakorlatában sem találkozunk.

Az természetesen lehetséges, hogy egy konkrét szerződésben a szerződő felek kifejezetten provideálnak a viszonyok lényeges megváltozásának esetére s ahhoz a konkrét szerződést illetőleg bizonyos előre megállapított jogi hatásokat fűznek.

³¹⁾ V. ö. Zeitschrift für internationales Recht. B. XXXVI. 1926. 426. 1.

Így nincs kizárva annak a lehetősége sem, hogy ilyen jogi hatásként a szerződés egyoldalú felmondásának joga biztosítsa, bár a mai nemzetközi alkotmány szellemének inkább az felel meg, hogy a szerződést módosító vagy megszüntető nemzetközi jogszabály ilyenkor is az összes érdekelt államok hozzájárulásával jöjjön létre. Jellemző e tekintetben a tengeri haderő korlátozására vonatkozó 1922. febr. 22.-i washingtoni egyezmény XXI. cikke, mely szerint, ha a szerződő felek egyike a szerződés hatályának 1936. dec. 31-ig terjedő ideje alatt úgy találná, hogy nemzeti biztonságának követelményei új körülmények által tényleg veszélyeztetve vannak, a szerződő hatalmak az ő kifejezett kívánságára konferenciára jönnek össze, hogy e szerződés rendelkezéseit újból megvizsgálják s a teendő módosításokra nézve megegyezzenek.

4. §. A rebus sic stantibus klauzula szerepe a nemzetközi jogszabályok módosításánál.

Ha a viszonyok megváltoznak, a rájuk vonatkozó jogszabályoknak is természetsszerűen módosulniuk kell. Az a jogszabály, mely a változott viszonyoknak többé nem felel meg, akadályozza az élet normális folyását s vagy desztudóba kerül, vagy ha a mögötte álló hatalom alkalmazását továbbra is erőszakolja, az egész jogrendet fenyegető veszéllyé válhatik.

A helyzet ugyanez a nemzetközi jogot illetőleg is. Míg azonban az államon belüli jog területén rendszerint sikerül a jogszabályoknak a változott viszonyokhoz alkalmazott módosítását biztosítani, ez a nemzetközi jog területén a nemzetközi jogalkotás mai rendszere mellett sokszor leküzdhetetlen akadályokba ütközik.

A nemzetközi alkotmány az állami szuverénitás principiumán nyugszik s ez azt jelenti, hogy minden nemzetközi jogszabály csak azt az államot kötelezi, amely azt elfogadta magára nézve kötelezőnek. Így a nemzetközi jogszabály érvényességéhez minden egyes érdekelt hozzájárulása szükséges. Az pedig egészen természetes, hogy ott, ahol az érdekek szemben állnak egymással, igen nehéz az érdekeltek közt akarat-megegyezést biztosítani.

Ez a nehézség szükségképen kiváltotta a törekvést egy olyan megoldására, mely a változott viszonyoknak meg nem felelő nemzetközi szerződések jogszerű megváltoztatását a nélkül biztosítaná, hogy ahhoz valamennyi érdekelt állam hozzájárulása szükséges lenne.

Minden ilyen törekvés azonban éles ellentétben áll nemcsak a pacta sunt servanda elvével, mely a nemzetközi jogban egyszerűen a jogszabályok megtartásának köteleességét jelenti, hanem az állami szuverénitásnak a hatályban lévő nemzetközi alkotmány alaptételét képező principiumával is. A jogszabály csak újabb jogszabállyal módosítható, illetőleg helyezhető hatályon kívül. Mivel pedig nemzetközi jogszabály az állami szuverénitás folyományaként csak az összes érdekelt államok hozzájárulásával hozható, evidens, hogy minden olyan tétel, amely a módosítást, illetőleg hatályon kívül helyezést az érdekelt államok hozzájárulása nélkül akarja biztosítani, az állami szuverénitás elvével, s így a hatályban lévő nemzetközi alkotmánnyal, sőt magával azzal a tétellel is ellentétben áll, hogy jogszabályt csak újabb jogszabállyal lehet módosítani.

A rebus sic stantibus klauzulában az elmélet a viszonyok változása folytán túlhaladott nemzetközi szerződések egyoldalú megváltoztatására olyan formulát vélt megtalálni, mely a módosítást új jogszabály alkotása nélkül, egy általános jogelv alkalmazásával biztosítja. E klauzulának az volna a feladata, hogy az idejét múlt nemzetközi szerződés hatályon kívül helyezésére megadja a jogi lehetőséget akkor is, mikor ez a hatályon kívül helyezés megfelelő új nemzetközi jogszabály alkotásával nem biztosítható.

Ezzel a magánjogból átvett szerződési klauzulával azonban az elmélet helytelen vágányon kereste a megoldást. Mert ha a rebus sic stantibus klauzula elve a magánjogban általános érvényű szerződési elv volna is, — fentebb láttuk, hogy tényleg a magánjogra vonatkozólag sem ez a helyzet — akkor is helytelen lenne egy a magánjogi szerződések megszűnésére vonatkozó jogelvet minden további nélkül a nemzetközi szerződésekre alkalmazni.

A magánjogi és a nemzetközi szerződések közt ugyanis igen lényeges differencia van. Inter partes a magánjogi szerződés is jogot alkot, de az érdekelt feleknek ez a jogalkotása csak

az állami jog által megvont szűk keretek közt mozog. A feleknek a szerződésben kifejezett akarata felett mindég ott áll az állam jogalkotó akarata, mely a felek szerződéses jogalkotásának szabályait is meghatározza s a szerződést, amennyiben szükségesnek látja, a felek akaratától függetlenül is módosíthatja vagy megszüntetheti.

Hogy mennyire nem helyes a nemzetközi szerződések megszűnésére magánjogi analógiákat alkalmazni, azt a legélesebben mutatja az a körülmény, hogy a *solutio*, mely a magánjogban a szerződések megszűnésének egyik legnagyobb jelentőségű esete, a nemzetközi szerződések nagy részére vonatkozólag, mint szerződés-megszüntető ok nem is játszik szerepet.

A nemzetközi jogban is fordulnak elő szerződések, melyek a feleket egyes meghatározott szolgáltatásokra kötelezik. Ilyen pl. Magyarországnak Szovjetországgal Rígában 1921. júl. 28-án kötött szerződése s az ezt kiegészítő 1921. okt. 3-i szerződés az Oroszországban lévő magyar hadifoglyoknak a kommunista bűncselekmények miatt elítélt egyénekké váló kicserélése tárgyában. Vagy ilyen természetű az a békeszerződés, mely a legyőzött államot meghatározott összegű hadisarc fizetésére vagy egyéb szabatosan körülírt egyes szolgáltatásokra kötelezi. Az ilyen szerződés, mely egyes szolgáltatások teljesítésére irányul, tartalmát tekintve, azokkal a magánjogi szerződésekkel egyezik, melyek a szerződő felek közt kötelmi jogviszonyt hoznak létre.³²⁾ Ezeknél a szerződéseknel is a *solutio* a legnagyobb je-

³²⁾ Ezekre az egyes szolgáltatásokra irányuló szerződésekre vonatkozólag lehet a nemzetközi jogban a magánjogi kötelek analógiájáról beszélni. De különben a nemzetközi szerződésen belül nem lehet egyrészről a magánjogi kötelemnek, másrészről a törvénynek, illetőleg az állami jogforrásoknak megfelelő kategóriákat különböztetni meg — a nemzetközi jogi doktrínában időnként megcsillan egy ilyenféle megkülönböztetés gondolata —, mert hiszen az államon belüli jogban a szerződés s az állami jogforrások különböző fajai egyrészről az alkotásukra jogosított szerv tekintetében, másrészről abban különböznek egymástól, hogy csak egy bizonyos meghatározott területen, illetőleg csak a magasabb rendű jog által nyitva hagyott körben hozhatnak létre jogot, ilyen alapon pedig a nemzetközi szerződéseknek különböző kategóriái nincsenek. Hiszen *minden nemzetközi szerződésben* — azokban is, melyek egyes meghatározott szolgáltatásokra irányulnak — az érdekelt államok szuverén jogalkotó akarata nyilatkozik meg.

lentségű szerződés-megszüntető ok. E szerződések is a szolgáltatás teljesítésével egyszerűen konsummáltatnak, épen úgy, mint a magánjog kötelmei. A nemzetközi szerződések nagy része azonban nem egyes szolgáltatásokra irányul, hanem olyan jogszabályokat ír elő, melyek a cselekvés normáit nem egyes meghatározott konkrét esetekre vonatkozólag tartalmazzák. Ezért, épen úgy, mint a törvények (itt persze eltekintünk az egy konkrét ügyet szabályozó törvény egészen speciális esetétől) a végrehajtás folytán nem szűnnek meg.³³⁾

A nemzetközi jogban a szerződés az írott jog alkotásának egyetemes és kizárólagos formája, tehát a magánjogi szerződésnek megfelelő szerződés-kötésen kívül mindazt a jelenséget is felöleli, melyet az államon belüli jogra nézve az írott jog alkotásának különböző formái: a törvényhozás, rendelet- és statutum-alkotás stb. jelentenek. A magánjogi szerződésben foglalt joggal csak keletkezésének formáját tekintve analog, szerepét és jelentőségét tekintve a törvényhozással, mint az állami szuverén jogalkotás módjával egyezik.

Persze a törvényétől eltérő megalkotási mód az állami törvény s a nemzetközi szerződés jogi természete közti azonosságot elhomályosítja. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy ha a modern törvény keletkezésének módját tekintve, lényegesen különbözik is a nemzetközi szerződéstől, a történelmi fejlődés során megvan a törvénynek a nemzetközi szerződésével analog fogalma is. A rendi állam törvénye ugyanis az államfő és a rendek akaratának ugyanolyan megegyezését mutatja, mint aminőt ma a nemzetközi szerződés az érdekelt államok egymás közötti viszonyában jelent. A törvény ma az egységes államhatalom jogalkotó akarata, a dualisztikus felfogás idején azonban, mikor a fejedelem és a rendek hatalmát egymástól független hatalomnak minősítették, az állam legfőbb

³³⁾ Ezt nagyon nyomatékosan kell hangsúlyoznom különösen azért, mert épen a szerződések revíziójával, illetőleg a *rebus sic stantibus* klauzulával kapcsolatosan a végrehajtott szerződéseknek egészen helytelen fogalmával is találkozunk az irodalomban. Pl. egyesek a terület-cessiot tartalmazó szerződéseket a területátadással konsummáltatnak tekintik s arra az álláspontra helyezkednek, hogy az, mint már végrehajtott szerződés módosításnak nem vethető alá. (RADOIKOVITCH i. m. 185—186., 237. és k. l., DESPAGNET: Cours de droit international public. Paris, 1910. 709. lap.) Lásd erre nézve a II. rész 3. §-ában foglalt fejtegetéseket.

jogalkotó akarata is szükségképen e független hatalmak egymásközi megegyezését tételezte fel.

A ma hatályban lévő nemzetközi alkotmányból, mely az állami szuverénitás principiumán nyugszik s nem konstruál az államok felett álló s őket egységes szervezetbe összefoglaló civitas maximat, szükségképen folyik a jogalkotás szerződéses módja. A jogalkotás külső formái mindég a jogalkotásra hivatott hatalom belső strukturájával vannak összefüggésben s annak változásával szükségképen módosulnak. Minden megalkotási mód egy adott struktura függvénye. Ilyen függvénye a szerződés a nemzetközi jogalkotás mai szervezetének, ilyen volt a fejedelmi dekrétum formájába öltöztetett megegyezés a rendi állam dualisztikus felfogásának, ilyen az elnök által kiállított s a parlament akaratát tartalmazó törvény a modern demokráciának.

A jogalkotó hatalom belső strukturája a jogszabályok megalkotásának és módosításának tényleges lehetőségét nagyon különböző mértékben biztosítja s ennek megfelelően az az elv is, hogy a viszonyok változásával a többé már meg nem felelő jogszabályokat újakkal kell helyettesíteni, a jogalkotó hatalom különböző szervezete mellett igen különböző mértékben tud érvényesülni.

Ott, ahol törvényhozó testület alkotja a jogszabályokat, könnyen előfordulhat, hogy a törvény módosításánál szembe kerülnek egymással a testületben képviselt politikai pártok és társadalmi osztályok érdekei. Itt azonban a többségi elv a legélesebb ellentétek esetén is biztosítja a többség intencióinak megfelelő módosítást, bár nincs kizárva az sem, hogy a házzsabályok a többségi elv érvényesülésének obstrukció útján való megakadályozását ténylegesen lehetővé teszik.

Sokkal nehezebb a megváltoztatás ott, ahol ahhoz két vagy több ellentétes érdekkört képviselő tényező akarat-megegyezése szükséges. Így az állami életen belől is ellentétesek lehetnek azoknak az érdekei, kiknek az alkotmány a törvényhozó hatalomban való önálló részvételt biztosít. A monarcha és a parlament vagy az országgyűlés két háza élesen szembe kerülhetnek egymással. Az alkotmány rendszerint tartalmaz is megfelelő rendelkezéseket a jogalkotás egyes faktorai közt mutatkozó akarat-ellentétek kiküszöbölésére, esetleg külön procedurát ír

elő arra az esetre, ha az akarat-megegyezést nem sikerülne létrehozni. Ott azonban, ahol ilyen külön procedura nincs, akarat-ellentét esetén vagy felmondja a jogalkotás szervezete a szolgálatot s legitim módon nem lehet a jogszabályt módosítani, vagy ha a jogalkotó hatalom külön faktorai nem egyenlő erejűek, az erősebb a maga akaratát a gyöngébbre ráerőszakolja s ezzel kikényszeríti azt a formális megegyezést, mely a jogszabály legitim létrejöveteléhez szükséges.

Szükségképen ez a helyzet mindenütt ott, ahol a jogalkotás független hatalmak megegyezését tételezi fel. Ez volt a helyzet a rendi államban, ahol vagy a fejedelem vagy a rendek oldalán volt a hatalmi túlsúly s ennek megfelelően vagy az egyik vagy a másik akarata érvényesült azoknak a kérdéseknek törvényhozási szabályozásánál, melyekben az érdekek szembe kerültek egymással. S ugyanez a helyzet ma a nemzetközi jogban is.

A nemzetközi alkotmány értelmében minden jogszabály csak az összes érdekelt államok hozzájárulásával lévén létesíthető és módosítható, ha e megegyezés nem sikerül, az erősebb a maga akaratát a másik félre rákényszeríti s kényszerrel — végső fokon háborúval — biztosítja annak a nemzetközi szerződésnek formális megkötését, mely nélkül nemzetközi jogszabály nem jöhet létre.

Mindeddig az erőhatalom döntötte el a viszonyok változásával tarthatatlanná vált nemzetközi szerződések sorsát is. Az erősebb fél, ha érdeke volt, kikényszerítette — a viszonyok minden megváltozása dacára is — a szerződés hatályban maradását, s a gyengébb fél hiába tiltakozott a tarthatatlanná vált nemzetközi jogszabályok további alkalmazása ellen.

A nemzetközi jog elmélete a rebus sic stantibus klauzulával ezen a helyzeten kívánt segíteni. Egy jogelvet kísérelt meg az erőhatalom helyett uralkodóvá tenni, hogy ez által intézményesen biztosítsa a viszonyok változása folytán tarthatatlanná vált nemzetközi jogszabályok békés és igazságos megváltoztatását. A különben is homályos teoriának azonban a nemzetközi alkotmányban nem voltak meg az előfeltételei. Amíg a jogalkotás és jogalkalmazás hatalma a szuverén államokat illeti meg s ezek a maguk akaratát erőhatalommal is érvényesíthetik, addig ez elv alkalmazását is, még ha az tételes nemzetközi

jogszabályként elismertetnék is, a tényleges hatalmi viszonyok döntenek el.

A *rebus sic stantibus* klauzulának az erőviszonyok játékában tényleg csak az a szerény szerep jutott, hogy az érdekelt fél reáihivatkozással az alkalmazhatatlanná vált szerződések revízióját kezdeményezze. Ha ez a megegyezésre irányuló kezdeményezés nem sikerült, a szerződés további sorsát mindég az erősebb fél akarata döntötte el. A viszonyok módosulásával alkalmazhatatlanná vált jogszabályok megváltoztatásának súlyos problémáját tehát a klauzula nem tudta megoldani.

A világháború utáni nemzetközi jogban határozott tendenciaként nyilatkozik meg a háború kiküszöbölésére irányuló törekvés s e törekvés szükségszerű folyamánként nagyszámmal statuáltak olyan nemzetközi jogszabályokat, melyek az államok közti konfliktusok békés kiegyenlítését célozzák.

A Nemzetek Szövetségéről szóló Egyezségokmány a konfliktusok békés elintézésére vonatkozó általános rendelkezések mellett speciális eljárást statuált épen az alkalmazhatatlanná vált nemzetközi jogszabályok békés úton való megváltoztatásának biztosítására.

Ezzel az a probléma, melyet a nemzetközi jog elméletének a *rebus sic stantibus* klauzulával nem sikerült megoldani, bizonyos tételes jogi szabályozást nyert. Munkám II. része ezzel a tételes jogi szabályozással foglalkozik.

II. RÉSZ.

A nemzetközi jogszabályok revíziója az Egyezségokmány 19. cikke szerint.

1. §. A 19. cikk keletkezésének története.

Az u. n. második Wilson-tervezet, mely 1919. január 10-én egyes amerikai és angol szakértőkkel közöltetett, III. cikkében rendelkezett az állami határokat megállapító nemzetközi szerződések revíziójára vonatkozólag. Egyrészről biztosította a tagállamok politikai függetlenségét és területi integritását, de másrészről biztosította a határmódosítások jogi lehetőségét is, ha azok a faji viszonyok és aspirációk vagy a szociális és politikai körülmények változása folytán a népek önrendelkezési elvének megfelelően szükségessé váltak vagy ha azokat a delegátusok háromnegyed része az illető népek jóléte és nyilvánvaló érdeke szempontjából követeli. Hozzá fűzte azt is, hogy az ilyen területi változások anyagi kárpótlást eredményezhetnek.³⁴⁾

Ez a rendelkezés, mely azt volt hivatva dokumentálni, hogy a területi status quo biztosítása nem jelenti az épen fennálló állapotok végleges megmerevítését s nem jelent támadást a népek ama joga ellen, hogy élhessenek és fejlődhessenek, bizonyos nyugtalanságot váltott ki. BLISS amerikai tábornok 1919. január 14-én felvetette a kérdést, hogy e III. cikk alapján a Nemzetek Szövetsége olyan ügyekkel is fog-e foglalkozhatni, mint Irország és India függetlensége?³⁵⁾

³⁴⁾ V. ö. ROLIN : L'article 10 du Pacte de la S. d. N. a Les Origines et l'oeuvre de la S. d. N. II. kötetében 456. lap. RADOIKOVITCH i. m. 217. és k. l. HOIJER : Le pacte de la Société des Nations. 1926. 173. és k. l. SCHÜCKING-WEHBERG : Die Satzung des Völkerbundes. II. Auflage. 1924. 450. lap.

³⁵⁾ D. H. MILLER : The Drafting of the Covenant, New-York, 1928. II. kötet 94. lap.

E cikk által elsősorban Nagybritannia látta érdekeit veszélyeztetve s az 1919. január 20.-i angol tervezet a kérdést már lényegesen más felfogással is tárgyalta. Egyrészt biztosította a területi integritás fenntartását, kötelezve a tagállamokat, hogy egymás területét minden külső támadással szemben megvédelmezzék s más államok részéről minden olyan kísérletet megakadályozzanak, mely a békeszerződések idején fennálló vagy általuk létesített területi statust erőszakkal meg akarná változtatni, másrészt egy külön §-ban a következő rendelkezést tette: Ha bármikor úgy látszanék, hogy egy államnak az első szakasz által biztosított határai a helyzet követelményeinek többé nem felelnek meg, a Szövetség a kérdést megfontolás tárgyává teszi s az érdekelt feleknek megfelelő módosítást ajánlhat. Ha az érdekelt felek az ilyen ajánlást visszautasítják, a Szövetség tagjaira nézve velük szemben a terület megvédelmezésének az 1. szakaszban megállapított kötelessége megszűnik.³⁶⁾

E rendelkezés a Wilson-tervezet III. cikkével szemben lényeges eltéréseket mutat. Elvetette azt a gondolatot, hogy maga a Közgyűlés dönthet a szavazatok háromnegyed többségével a területi revízió kérdésében s kifejezetten csak azt a jogot biztosította a Szövetség számára, hogy az érdekelt feleknek megfelelő módosításokat ajánlhat. Viszont nagyon fontos momentum, hogy ha ez ajánlás elfogadását — az ajánlás természetének megfelelően — nem tette is a felekre nézve kötelezővé, azt bizonyos szankcióval látta el, kimondván, hogy az ajánlást visszautasító állam a többi tagállamtól területi integritásának a külső támadásokkal szemben való megvédelmezését nem igényelheti.^{36a)}

A január 27-én kelt újabb tervezet a jan. 10.-i amerikai s a jan. 20.-i angol szöveg összeegyeztetésére törekedett. Lényegében fenntartotta az angol szöveget, de azt kiegészítette a Wilson-féle tervezetből átvett azzal a gondolattal, hogy a Szövetségnek a területi módosításokra irányuló akcióknál azokat a változásokat kell alapul venni, melyek az illető nép viszonyaiban és aspirációiban, valamint a szociális és politikai körülményekben időköz-

³⁶⁾ D. H. MILLER: i. m. 107. lap.

^{36a)} V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 220—222. lap.

ben beállottak és pedig a szerződő felek által fenntartás nélkül elfogadott annak az elvnek megfelelően, hogy a kormányzók legitim hatalmukat a kormányzottak hozzájárulása alapján bírják. E tervezetek — mint látjuk — nem általánosságban foglalkoztak a nemzetközi szerződések revíziójának kérdésével, hanem csak a területi rendelkezések revízióját célozták.

A békekonferencián összejöttek delegátusokat — úgy látszik — idegessé tette minden olyan javaslat, mely a területi rendelkezések módosításának lehetőségére alludált. Wilson épen ezért elejtette a maga eredeti elgondolását s előtérbe lépett az a szabályozási mód, mely már nem kizárólagosan a területi rendelkezések megváltoztatásának mikéntjével foglalkozott, hanem a kérdést általában az összes nemzetközi szerződésekre vonatkozólag rendezte.

A Hurst—Miller-féle tervezet, mely a Békekonferencia által kiküldött népszövetségi bizottság tárgyalásainak alapul szolgált s melyet az angol C. J. B. HURST és az amerikai David Hunter MILLER dolgozott ki, egyáltalában nem tartalmazott a szerződések revíziójára vonatkozó rendelkezést s a megelőző tervezetekből csak a területi integritás és a politikai függetlenség garantálásnak gondolatát vette át. (7. cikk.) A szerződések revíziójának kérdését az az angol indítvány hozta újból szónyegre, melyet több más indítvánnyal együtt lord Robert CECIL a bizottság febr. 4-i ülésén terjesztett elő. Az eredeti tervezet 7. cikke a következőképen szólt: „A magas szerződő felek kötelezik magukat, hogy a szövetséghez csatlakozott valamennyi állam területi integritását és politikai függetlenségét tiszteletben tartják és külső támadással szemben megvédelmezik“. CECIL javasolta a „külső támadással szemben megvédelmezik“ szavak törlését s a szakasz végére a következő szöveg hozzáadását: „biztosítva a delegátusok testülete számára, hogy a desvetudoba került szerződéseknek s azoknak a nemzetközi állapotoknak időszakos (périodique) revíziójáról gondoskodhassék, melyek fennmaradása a világ békéjét fenyegethetné“. Az ülésezés helyéről u. n. Crillon-bizottság ötödik ülésében úgy határozott, hogy a Cecil-féle indítvány az Egyezségokmány külön cikkeként szövegeztessék meg s azt, mint külön cikket február 11-én tartott nyolcadik ülésén vette tárgyalás alá. Miután lord Robert CECIL kifejtette az indítvány célját, vita indult meg, mely D. H. MILLER,

az amerikai delegáció jogi szakértője, mint fültanu szerint a következőképen folyt le.³⁷⁾

KRAMAR, csehszlovák delegátus megjegyezte, hogy, ha a Közgyűlés bíróság lesz valamennyi szerződés felett, olyan jogosítványai lesznek, mint egy nemzetközi parlamentnek. — Lord Robert CECIL erre kifejtette, hogy mivel a Közgyűlés csak egyhangúlag hozhat majd határozatot, a szöveg semmi veszedelmet nem jelent.

L. BOURGEOIS a gondolat megvalósításának gyakorlati eszközül azt ajánlotta, hogy a delegátusok közgyűlése bizassék meg a szerződések időnkénti publikálásával, mellyel a nemzetközi élet corpus juris-át alkotnák meg s mellyel kapcsolatban a Közgyűlés szükség esetén felvilágosításokat kérhetne az illető kormányoktól, mielőtt a szerződést a gyűjteménybe beiktatná. Ez az eljárási mód megóvná az államok függetlenségét. A portugál delegátus erre felvetette a kérdést, hogy volna-e joga a Közgyűlésnek a szerződés beiktatásának visszautasítására is?

A vita befejezése után az elnöklő Wilson terjesztett elő egy szöveget, mely csaknem szóról-szóra egyezik az Egyezségokmány későbbi 19. cikkével. A bizottság ezt a Wilson által előterjesztett szöveget fogadta el.

Az elfogadott szöveg s a Cecil-féle indítvány közt igen lényeges különbség van a Közgyűlés számára biztosított hatáskör tekintetében. A Cecil-féle indítvány a delegátusok testületének intézkedési jogot kívánt adni a szerződések revíziójára, a bizottsági szöveg pedig csak azt a jogot biztosította számára, hogy az érdekelt államoknak a szerződés revízióját *ajánlhassa*. A revízió joga tehát e szerint nem a Közgyűlést, hanem továbbra is magukat az érdekelt államokat illeti meg.

A Crillon-bizottság 1919. február 13-án tartott tizedik és utolsó ülésében újból átvizsgálta a tervezetet s véglegesen megállapította a szerződések revíziójára vonatkozó szöveget, mely mint a bizottsági tervezet 24. cikke került másnap a Békekonferencia elé.

A Békekonferencia febr. 14-iki ülésén Wilson terjesztette elő az Egyezségokmány tervezetét, mely kinyomatott, hogy

³⁷⁾ MILLER i. m. II. kötet 457. lap. V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 225—226. lap.

rendelkezései megvitatás tárgyát képezhessék. A bizottság Wilson Amerikából való visszatérése után ült ismét össze, hogy megvitassa a tervezetre vonatkozó javaslatokat és megjegyzéseket s ezek között azokat a módosításokat is, melyeket maga Wilson kívánt a szövegen eszközölni, hogy lehetőség szerint kibékítse az Egyesült Államokban politikája és az Egyezségokmány ellen kialakult oppozíciót.

E bizottsági tárgyalások a szerződések revíziójára vonatkozó cikket csak annyiban érintették, hogy lord Róbert CECIL a március 18.-i ülésen újból kísérletet tett az Egyezségokmány jelenlegi 10. és 19. cikkeinek összekapcsolására, olyan értelemben, hogy a területi integritás biztosítására vonatkozó cikkben kifejezett hivatkozás történjék a szerződések revízióját szabályozó rendelkezésekre, mint a 10. cikkben statuált kötelezettség bizonyos megszorítására. CECIL hivatkozott Kanadának a 10. cikkel szemben kifejezett arra az aggodalmára, hogy nem fogja-e az őt esetleg európai háborúba besodorni s hozzá tette, hogy az általa javasolt hivatkozás, míg bizonyos megnyugvásul szolgálna, másrésről az elérni kívánt cél tekintetében nem jelentene változást. WILSON az indítvány ellen foglalt állást, hivatkozva arra, hogy a franciák épen a 10. cikkekre számítanak s ezért annak jelentőségét csökkenteni nem lehet. A bizottság e felszólalás után az indítványt elvetette.³⁸⁾

A tervezet eredetileg 24. cikke, mely előbb 22., majd a végleges szövegezéskor 19. cikk lett, ezután már csak lényegtelen stiláris változtatásokat szenvedett. A bizottság április 10.-i és 11.-i ülésén állapította meg a végleges szöveget. Ez a szöveg az, melyet a Békekonferencia április 28.-i ülésén egyhangúlag elfogadott s amelynek 19. cikke a szerződések revíziójának kérdését a következőképen szabályozza:

„A Közgyűlés időnként felhívhatja a Szövetség tagjait az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek és olyan nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására, amelyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné“.³⁹⁾

³⁸⁾ MILLER: My Diary at the Conference of Paris with Documents. I. k. 281., 289. lap. V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 230—231. lap.

³⁹⁾ A cikk francia eredeti szövege a következő: „L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel

2. §. A Nemzetek Szövetségét a 19. cikk alapján megillető funkció jogi természete.

I. A 19. cikk alapján a Nemzetek Szövetségét megillető funkció kifejezetten és kizárólagosan a *Közgyűlés* hatáskörébe tartozik. Ez azt jelenti, hogy a Tanács nincs jogosítva a szóban forgó hatáskörben eljárni. A Közgyűlésnek és a Tanácsnak ugyan elvileg konkuráló hatásköre van, a maga ülésein mindkettő minden ügygel foglalkozhatik, „mely a Szövetség működésének körébe esik vagy a világbékét érinti“, ha azonban valamely ügy kifejezetten az egyik szerv hatáskörébe van utalva, arra nézve a másik szervnek nincs hatásköre. Így dacára annak, hogy a szerződések revíziójára vonatkozó felhívás kétségtől a Szövetség működésének körébe esik s az esetek egyik csoportjánál kifejezetten is „a világbékét érinti“, a Tanács nincs jogosítva a felhívás kérdésében határozatot hozni. Ami azonban — mint látni fogjuk — nem jelenti azt, hogy ilyen természetű kérdéssel nem is foglalkozhatik.

Az Egyezségokmány e rendelkezése, mely a revízió ügyét a Közgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalja, nehezen motiválható. Ha nézzük a Közgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalt többi ügyet, azt látjuk, hogy ezek részint a Szövetség konstrukciójára (új tagok felvétele, a nem állandó tanácsstagok választása és választásuk módjának megállapítása, az Egyezségokmány módosítása), részint a Szövetség pénzügyeire (budget-megállapítás, a Szövetség pénzügyeire vonatkozó szabályalkotás, annak az aránynak megállapítása, mely szerint a tagállamok a Szövetség költségeit viselni fogják) vonatkoznak, tehát mindenképpen olyan ügyek, melyek valamennyi tagot szükségképpen közvetlenül érdekelnek. A szerződések revíziójának kérdése nem ilyen természetű. Ennek folytán, ha a Tanács hatásköre egyáltalában tudatos megfontolás eredményeként záratott ki, ennél a

examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrai mettre en péril la paix du monde“. Az angol eredeti viszont a következőképpen szól: „The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world“.

megfontolásnál nem lehettek elvi szempontok döntők, hanem csak az a gyakorlati szempont, hogy a revízióra vonatkozó felhívás megnehezíttessék. Evidens, hogy a Közgyűlésen, még ha nem kívántatik is meg a határozathoz egyhangúság, sokkal nehezebb az indítvány elfogadását biztosítani, mint a Tanácsban.

II. Ami a Közgyűlés *hatáskörének terjedelmét* illeti, kétségtelen, hogy a Közgyűlés nem rendelheti el a revíziót s természetesen még kevésbbé van jogosítva arra, hogy a szerződés megszüntetését vagy revízióját önmaga foganatosítsa. A francia eredeti által használt „inviter“ s az angol eredetiben lévő „advise“ kitétel közt ugyan van bizonyos árnyalati különbség — az angol kitétel hangsúlyozottabban ajánlást, illetőleg tanácsadást jelent — de az mindkettő alapján vitán kívül áll, hogy a Közgyűlés hatásköre csak arra szorítkozik, hogy az újabb megvizsgálást az érdekelt államoknak ajánlhassa.

A közgyűlési határozat semminemű jogi köteleességet nem állapít meg a felekre nézve, azt sem, hogy „újabb megvizsgálásként“ tárgyalásokat kezdjenek, még kevésbbé természetesen azt, hogy az illető nemzetközi jogi rendelkezéseket tényleg hatályon kívül helyezzék, illetőleg módosítsák. Ez nem csak a cikk szövegéből s megalkotásának történetéből következik, hanem szükségszerű folyománya az állami szuverénitásnak is, mely az Egyezségokmányoknak is egyik alapprincipiuma s melynek folyományaként a Nemzetek Szövetsége a tagállamok felett álló hatalommal nem rendelkezik.

A 19. cikk a Nemzetek Szövetsége számára bizonyos beavatkozást biztosít, nem intervenciót a szónak abban a technikus értelmében, mely szerint az az államnak bizonyos magatartásra való kényszerítését jelenti. Ez a beavatkozás „a barátságos tanácsadás“ jogi természetével bír. A beavatkozás nem egyes tagállamoknak, hanem a Szövetségnek, mint a tagállamok külön szervezeti egységének, joga annak az alapgondolatnak folyománya, hogy a nemzetközi jogközösség akaratát a közös érdekű ügyekben a Nemzetek Szövetsége, mint az államok szervezeti egysége van hivatva kifejezésre juttatni. A szerződések revíziója is a Szövetségnek ilyen közös érdekű ügyben való akciójaként van szabályozva. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a túlhaladott nemzetközi szerződések revíziójának kérdését ez a cikk elvileg és egész terjedelmében közös érdekű üggyé tette, mintha

a megszüntetés, illetőleg módosítás csak a 19. cikk alapján volna foganatosítható. Az állami szuverénitás elvéből szükségképen folyik, hogy a felek a közöttük fennálló szerződéseket közös megegyezéssel bármikor módosíthatják. A szabály továbbra is az „inter partes” eljárás maradt, a Szövetség közbelépése csak kivétel, melyre akkor kerül a sor, ha a megvizsgálás, illetőleg módosítás közös érdekű üggyé vált.

Közös érdekű üggyé pedig az újabb megvizsgálás akkor lesz, ha a szerződés, illetőleg a nemzetközi állapot fennmaradása az államok közötti békét veszélyezteti, ha t. i. ezek folyományaként az érdekelt felek közt olyan feszültség állott elő, mely háború kirobbanásával fenyeget. A Szövetségnek a 19. cikkben körülírt tevékenysége azok közé a funkciók közé tartozik, melyek a háború lehetőség szerint való elkerülésével a békét vannak hivatva biztosítani.⁴⁰⁾ A Szövetség akkor lép közbe, ha az érdekelték békés megegyezésével, „inter partes” a helyzet módosítása nem sikerül s a felek különben kénytelenek volnának az erőhatalommal való megoldás fegyveréhez folyamodni. Igaz ugyan, hogy a 19. cikk „a világ békéjének veszélyeztetését” kifejezetten csak a nemzetközi állapotok megvizsgálásra való felhívás feltételeként állítja fel,⁴¹⁾ de azért alig szenvedhet kétséget, hogy a Szövetség közbelépését az alkalmazhatatlanná vált szerződéseket illetőleg is a háború lehetőség szerint való elkerülésének célzata motiválja.

III. A Közgyűlés a 19. cikk szerinti felhívást „*időnként* (de temps à autre, from time to time)” intézheti a Szövetség tagállamaihoz. Az „időnként” kitétel a Szövetség idevonatkozó tevékenységének kivételes jellegét juttatja kifejezésre, azt, hogy a Közgyűlés csak akkor élhet ezzel a felhatalmazással, ha a kö-

⁴⁰⁾ A 19. cikk — mint ilyen — azonos célú az Egyezségokmány. 10—11. és 15—17. cikkeivel, melyek szintén a konfliktusok békés úton való elintézését célozzák. E cikkek közti összefüggést egy külön §-ban (II. rész 4. §.) tárgyalom.

⁴¹⁾ A francia eredeti nem zárna ki a 19. cikk szövegének olyan interpretálását sem, mely szerint a „dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde” kitétel úgy a szerződésekre, mint a nemzetközi állapotokra vonatkozik, az angol szöveg azonban igen élesen választja külön a felhívás két esetét: 1. „the reconsideration of treaties which have become inapplicable” és 2. „the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world”.

rülmények gondos mérlegelése alapján úgy látja, hogy közbelépését „a nemzetközi béke vagy a szerződő felek érdeke megköveteli“.⁴²⁾ Ez a tevékenység nem tartozik a Szövetség permanens jellegű funkciói közé. E tekintetben élesen különbözik a nemzetközi szerződéseknek a 18. cikkben szabályozott beiktatásától. Ez utóbbi a Szövetségnek állandó természetű és általános jellegű funkciója, mely a tagállamok által kötött valamennyi szerződésre kiterjed s mely a szerződés jogszerű létrejövetelének olyan nélkülözhetetlen attribútuma, hogy „a beiktatás előtt semmiféle nemzetközi szerződésnek vagy megállapodásnak nincs kötelező ereje“.

Ezzel szemben a 19. cikk a szerződések módosításának nem egy szükségszerű proceduráját írja elő, mintha a jövőben minden alkalmazhatatlanná vált nemzetközi jogszabály csak a Szövetség közbelépésével volna megváltoztatható.

A Szövetségnek a 19. cikk nem azt teszi feladatává, hogy a nemzetközi szerződéseket és a jogállapotokat állandó figyelemmel kísérje s az alkalmazhatatlanná vált jogszabályok megváltoztatását hivatalból rendszeresen kezdeményezze.

Az „időről időre“ kitétel egyrészt ezt a negatívumot jelentené, másrészt a következő pozitívumot: A Közgyűlés a 19. cikket csak megfelelő indítvány alapján alkalmazhatja, mivel pedig ilyen indítvány a megfelelő szabályok betartásával bármikor előterjeszthető s nem lehet vitás, hogy a Közgyűlés a szabályszerűen előterjesztett indítványt nem utasíthatja el azzal az indokolással, hogy a tagállamokat csak „időnként“ hívhatja fel az alkalmazhatatlanná vált jogszabályok újabb megvizsgálására, nézetem szerint az „időnként“ kitétel nem jelenthet mást, mint azt, hogy Közgyűlés „*alkalomadtán*“ gyakorolhatja a 19. cikk szerinti funkciót, akkor t. i., ha annak alkalmazása szabályszerűen előterjesztett indítvány alapján napirendjére kerül s a konkrét eset tényleg olyan, mely a beavatkozást szükségessé teszi.

IV. A 19. cikk a közgyűlésnek csak *jogot* ad a tagállamokhoz intézendő felhívásra s nem teszi azt egyszersmind köteles-

⁴²⁾ V. ö. GÖLLNER: La revision des traités sous le régime de la Société des Nations. Paris, 1925. 65. lap. (Göllner munkája 1931-ben magyarul is megjelent a következő cím alatt: A nemzetközi szerződések revíziója és a népszövetség. Budapest.) és RADOIKOVITCH i. m. 236. lap.

séggé. A Közgyűlés szuverén módon dönt, hogy a konkrét esetben a 19. cikket alkalmazza-e vagy sem. Joga van a felhívástól eltekinteni még akkor is, ha a körülmények gondos mérlegelése alapján a szerződést tényleg alkalmazhatatlannak, illetőleg a nemzetközi állapotot olyannak találta, hogy annak fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné. Igaz ugyan, hogy a Szövetségnek az Egyezségokmány 11. cikke szerint kötelessége a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósának mutatózkodó minden intézkedést megtenni, de ez a rendelkezés nem teszi kötelességévé épen a 19. cikk szerinti eljárás alkalmazását. Lehet, hogy a Közgyűlés a konkrét esetben más intézkedést tart a béke fenntartására alkalmasnak és hathatósnak s 11. cikk szerinti kötelességének teljesítéseül ezeket az egyéb intézkedéseket alkalmazza.

3. §. A 19. cikk alkalmazásának esetei.

— Az alkalmazhatatlanná vált szerződés és a világ békéjét fenyegető nemzetközi állapot fogalma. —

A Közgyűlés a 19. cikk szerinti eljárást két esetben alkalmazhatja: a Szövetség tagjait 1. az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek, 2. azoknak a nemzetközi állapotoknak újból való megvizsgálására hívhatja fel, melyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné.

I. Mi az alkalmazhatatlanná vált szerződés fogalma?

Az kétségtelen, hogy a szerződés tisztán azért, mert kényszer hatása alatt kötöttet, még nem minősíthető alkalmazhatatlannak. A kikényszerített szerződés és az alkalmazhatatlanná vált szerződés két külön fogalom, melyek függetlenek egymástól: egy ki nem kényszerített szerződés is válhat alkalmazhatatlanná, viszont nem minden kikényszerített szerződés szükségképen az.⁴³⁾

⁴³⁾ V. ö. FINLAY szakvéleménye a chilei vörös könyvben: „Die la non révision des traités de paix”. Genève, 102. lap. (Chile népszövetségi delegációjának előterjesztése a chile-boliviai vitában. (Lásd II. rész 6. §-át). Ezt a publikációt, mely könyvárusi forgalomba nem került s mely nehezen hozzáférhető, VALDÉS MENDEVILLE úr, Chile brüsszeli követe s a Nemzetek Szövetsége mellett működő állandó titkárságának főnöke volt szíves rendelkezésemre bocsátani. Szívességeért e helyen is hálás köszönetet mondok. Ugyanígy RADOIKOVITCH i. m. 237. lap.

Az a tény önmagában, hogy a szerződés az egyik félre súlyosan terhes köteleességeket állapít meg, még szintén nem teszi azt szükségképen alkalmazhatatlanná.⁴⁴⁾ A kérdés azon fordul meg, hogy a kötelezett állam képes-e ezeket a súlyos terheket viselni. Ugyanaz a kötelezettség az egyik konkrét esetben alkalmazhatatlanná teheti a szerződést, a másik esetben pedig nem.

Az alkalmazhatatlanná vált szerződés fogalma nem azonos a nem alkalmazott szerződés fogalmával sem. Az a körülmény, hogy az egyik fél rosszhiszeműen nem hajtotta végre a szerződés bizonyos rendelkezéseit, bár azokat végrehajtani módjában lett volna, nem involválja a szerződés revízióját. A rosszhiszemű végre nem hajtásnak nem a revízió, hanem az a jogi következménye, hogy az illető állam a szerződésben elvállalt kötelezettség teljesítésére rákényszeríttessék. Különben módjában lenne a szerződést tetszése szerint bármikor érvényteleníteni.

A chilei delegáció abban a vitában, mely e cikk alkalmazása körül egyrészt Chile, másrészt Bolivia, illetőleg Peru közt felmerült,⁴⁵⁾ nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az alkalmazhatatlanná vált szerződések fogalma szükségképen kizárja a már végrehajtott szerződéseket, mert a már alkalmazott szerződések nem válhatnak alkalmazhatatlanokká s hogy ez a fogalom így csak azokat a szerződéseket öleli fel, melyek még végrehajtás előtt, illetőleg végrehajtás alatt állnak. Ebből a megállapításból azt a további tételt is levonta, hogy a békeszerződések nem, illetőleg csak nagyon kivételesen eshetnek az alkalmazhatatlanná vált szerződések fogalma alá.

Ugyanezt az álláspontot foglalja el RADOIKOVITCH is, hangsúlyozva, hogy a békeszerződéseknek legfeljebb a pénzügyi és gazdasági rendelkezései válhatnak alkalmazhatatlanokká, de sohasem a területi rendelkezések, mert azok a terület átadásával végrehajtottak s így nem válhatnak alkalmazhatatlanokká.⁴⁶⁾

Ez a megállapítás már csak bizonyos megszorítással fogadható el. Maga az a tétel, hogy a már végrehajtott szerződés nem válhatik végrehajthatatlanná, egészen természetes. Ha a

⁴⁴⁾ Lásd FINLAY szakvéleményét i. m. i. h.

⁴⁵⁾ Lásd alább II. rész 6. §. V. ö. Vörös könyv 25., 33. lap.

⁴⁶⁾ I. m. 230. lap.

szerződés bizonyos meghatározott egyes szolgáltatásokat írt elő s ezek a szolgáltatások már mind teljesítettek, kétségtelen, hogy végre-nem-hajthatóság címén nem lehet kérni a szerződés revízióját. Téves azonban ebből azt a további következtetést vonni le, hogy a békeszerződések nem válhatnak alkalmazhatatlannak s hogy azokra a 19. cikk nem alkalmazható. Nincsenek olyan szerződés-kategóriák, melyek tárgyuknál vagy természetükénél fogva a 19. cikk alkalmazása alól szükségképen kiesnének. A békeszerződések különben nem is képeznek jogi természetüket véve külön szerződési kategóriát, tartalmukat tekintve pedig a legkülönbözőbb tárgyú rendelkezéseket ölelhetik fel — gondoljuk csak a párizskörnyéki békeszerződésekre — úgy, hogy ezen az alapon sem tekinthetők a nemzetközi szerződések külön elbírálás alá eső csoportjaként.

A békeszerződéseknek rendszerint vannak pénzügyi és gazdasági rendelkezései is; lehet, hogy ezek hosszabb időn keresztül teljesítendő szolgáltatásokat írnak elő s könnyen megtörténhetik, hogy ezeket a szolgáltatásokat a kötelezett fél az idők folyamán nem tudja többé teljesíteni. Ilyenkor a szerződés kétségkívül alkalmazhatatlanná válik s lehetetlen volna csak azért kizárni a revízió lehetőségét, mert ezek a rendelkezések egy békeszerződésben foglaltatnak.⁴⁷⁾

A tétel abban a megszorított formában sem fogadható el, hogy a 19. cikk szerinti eljárás a békeszerződések területi rendelkezéseire nem alkalmazható. Az az argumentum, melyre DAVIS hivatkozik,⁴⁸⁾ hogy a területi rendelkezések „a dolgok állandó és visszavonhatatlan rendjét teremtik meg“, ellentétben áll a tényekkel. Örökérvényű állami határok nincsenek s tény, hogy épen a nemzetközi jog területi rendelkezései gyakran változnak. Plauzibilisbbnek látszik az a másik érvelés, hogy ha a békeszerződés területi rendelkezései végrehajtottak, t. i. ha az illető területet a győztes állam megkapta, a szerződés ebben a részében már alkalmaztatott s így alkalmazhatatlannak többé nem minősíthető.⁴⁹⁾ Ez az ellenvetés azonban csak akkor volna helyes, ha a 19. cikk a „végrehajthatatlan“ nemzetközi szerződésekről rendelkezne, mert akkor a már végrehajtott szer-

⁴⁷⁾ V. ö. GÖLLNER i. m. 73—74. lap.

⁴⁸⁾ Chilei vörös könyv. 69. lap. V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 238. lap.

⁴⁹⁾ RADOIKOVITCH i. m. i. lap.

zódésekre tényleg nem volna alkalmazható. Az alkalmazhatatlan szerződés fogalma azonban nem a végrehajthatatlan szerződést jelenti; nem azokra az esetekre vonatkozik, melyeket a magánjogi terminologia „a szolgáltatás lehetetlenné válásának” megjelölése alatt foglal össze. A nemzetközi jogban is vannak szerződések, melyeknél az előírt szolgáltatás — jogilag vagy fizikailag — lehetetlenné vált. Ezek a végre nem hajtható szerződések. Az Egyezségokmány 19. cikke azonban nem ezekre a végrehajthatatlan szerződésekre vonatkozik. Ha a szolgáltatás akár jogilag, akár fizikailag lehetetlenné vált, a szerződés szükségképen megszűnik s nem a 19. cikk szerinti revízió tárgyát képezi.

A *fizikai* lehetetlenné válás a nemzetközi jogban is szerződés megszüntető ok. Ha pl. az állam nemzetközi szerződés útján állami szolgálatot jellegével bíró jogosítványt biztosít egy másik államnak a területéhez tartozó szigeten s ez a sziget vulkánikus erők hatásaként elsüllyed, evidens, hogy mivel a szolgáltatás lehetetlenné vált, a szerződés ipso jure megszűnt s nem tehető a 19. cikkben szabályozott eljárással revízió tárgyává.

Hogy a szolgáltatásnak *jogilag* való lehetetlenné válása a szerződés megszűnését eredményezi, azt egy konkrét esetre vonatkozólag maga az Egyezségokmány kifejezetten megállapítja. A 20. cikk a következőképpen rendelkezik: „A Szövetség tagjai egyenként megegyeznek abban, hogy a jelen Egyezségokmány elfogadásával közöttük megszűnik minden olyan kötelezettség és megegyezés, amely az Egyezségokmány rendelkezéseivel össze nem egyeztethető”. Az ilyen szerződéseknel a szolgáltatás az Egyezségokmány ellenkező szabályai folytán jogilag vált lehetetlenné s ennek jogi hatásaként megszűnt. A végre-nem-hajthatóság itt sem a szerződés revízióját, hanem annak megszűnését eredményezi.

A 20. cikk utolsó bekezdése szerint, „ha a Szövetség valamely tagja a Szövetségbe lépése előtt az Egyezségokmánnyal összeférhetetlen kötelezettséget vállalt volna, kötelessége, hogy haladéktalanul megtegye a lépéseket az ilyen kötelezettségek felbontása iránt”. Az ilyen szerződésekre nézve nem a 19. cikk szerinti eljárás alkalmazható tehát, hanem egy attól teljesen különböző eljárás, az eset eltérő tényálladékanak s az ahhoz fűződő eltérő jogi hatásnak megfelelően.

Semmi kétség tehát az iránt, hogy a 19. cikk az alkalmazhatatlanná vált szerződések fogalma alatt nem a végrehajthatatlanná vált szerződéseket érti t. i. nem azokat, melyeknél a szolgáltatás lehetetlenné vált. Az pedig fogalmilag lehetséges, hogy egy már végrehajtott szerződés az idők folyamán alkalmazhatatlanná váljék. Ez mindannyiszor bekövetkezik, valahányszor az illető szerződés által foganatosított szabályozás, illetőleg az általa teremtetett jogállapot valamely oknál fogva többé nem tartható fenn. A 19. cikk értelmezésénél is az a fentebb már tárgyalt téves felfogás idéz elő zavart, mely a nemzetközi szerződésekben a magánjogi szerződések analógiáját látja s rájuk minden tekintetben a magánjogi szerződésekre vonatkozó rendelkezéseket kívánja alkalmazni.

A nemzetközi szerződés — mint láttuk — az államok egymás közötti életében az írott jog-alkotás formája. Mint ilyen az államon belüli törvény analógiáját képezi. A jogalkotó nemzetközi szerződések a végrehajtással nem szűnnek meg és nem veszítik el hatályukat, hanem ellenkezőleg épen úgy, mint a törvénytől, a végrehajtással megkezdődik a jogi hatály, megkezdődik az illető szerződés által kreált nemzetközi jogszabályok kötelező ereje. A szerződés tovább él, a benne foglalt jogszabályok hatályban vannak akkor is, ha nem állandóan ismétlődő jogi cselekvéseket írnak elő, hanem olyan jogállapotot kreáltak, melynek megteremtéséhez az érdekelt államoknak egyetlen jogi aktusára volt csak szükség. Ha a törvény egy járást egy másik törvényhatósághoz csatol, kétségtelen, hogy az átcsatolás foganatosításával a törvény nem veszti el mint „már konszummált” hatályát. Ezt a hatályt csak a kérdésnek újabb törvényhozási rendezése szüntetheti meg.

Ugyanez a helyzet az állami határokat megállapító nemzetközi szerződések tekintetében is. Ezek a szerződések nem a terület-átadás kötelezettségét, mint egy szeri szolgáltatást írják elő. Az ilyen szerződés mint jogforrás az állami határok nemzetközi jogi kérdésének jogi szabályozását adja s mint ilyennek a hatálya nem ér véget, hanem ellenkezően kezdetét veszi a terület-átcsatolásával. Ha helyesen így állapítjuk meg az új határookra vonatkozó nemzetközi szerződések jogi természetét s nem akarjuk

a vele kapcsolatos kérdéseket minden áron az egyszeri szolgáltatást előíró magánjogi szerződések analógiájával oldani meg. akkor önmagától összeomlik az a felfogás, hogy a békeszerződések területi rendelkezései, ha egyszer már végrehajtottak, nem válhatnak alkalmazhatatlanná. Nem lesz-e alkalmazhatatlanná az a törvény, mely bizonyos jogállapotot kreált, ha ez a jogállapot valamely oknál fogva nem látszik többé fenntarthatónak? Jutna-e valakinek eszébe azt állítani, hogy az a törvény, mely az előbb említett járást a szomszéd törvényhatósághoz csatolta, nem képezheti újabb megvizsgálás tárgyát, ha ki is derül, hogy az átcsatolás közlekedési vagy egyéb okok miatt nem tartható fenn?

Annak a kérdésnek különben, hogy a békeszerződés területi rendelkezései eshetnek-e az alkalmazhatatlanná vált nemzetközi szerződések fogalma alá, csak akadémikus jelentősége van. Mert ha nem eshetnének is, akkor sem volna akadály, hogy a 19. cikk szerinti revíziós eljárás tárgyát képezzék. A kényszerített békeszerződés által megállapított határok ugyanis könnyen minősülhetnek olyan „nemzetközi állapotokká, melyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné” s így a revíziójuk iránti felhívásra a 19. cikk alkalmazásának második esete mindenképpen megadja — persze a megfelelő feltételek fennforgása esetén — a jogi lehetőséget. Különös, hogy azok, akik szerint a békeszerződések területi rendelkezései abszolúte nem képezhetik a 19. cikkben szabályozott eljárás tárgyát, idevonatkozó fejtegetéseiknél ezt a körülményt egészen figyelmen kívül hagyják, illetőleg egyszerűen átsiklanak felette.⁵⁰⁾

⁵⁰⁾ V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 248. lap. Radoikovitch egy esetben ismeri el a területi rendelkezések revíziójának lehetőségét, akkor t. i., ha a terület-átruházás az alatt a feltétel alatt történt, hogy az illető állam elfogad bizonyos a nemzetközi szolgálat jellegével bíró korlátozásokat ezen a területen, illetőleg ha arra kötelezi magát, hogy „respektál bizonyos obligációkat”, amelyek a nemzetközi jogban újonnan elfogadott elvekből folynak. Ha ez obligációk egy adott időpontban alkalmazhatatlanná váltak s alkalmazhatatlanságuk a világ békéjét veszélyeztetné, a Közgyűlés felhívhatja a tagállamokat e területi rendelkezések újabb megvizsgálásra, mert itt már alkalmazhatatlanná vált szerződésekről van szó. (I. m. 239. lap.) Ez a felfogás nincs indokolva. Az kétségtelen, hogy a szóban forgó obligációkat megállapító rendelkezések alkalmazhatatlanná válása maga után vonhatja az egész kérdés-komplexum revízióját, tehát a határookra vonatkozó rendel-



Sőt a területi rendelkezésekre vonatkozólag a 19. cikknek egészen speciális és különösen fontos a szerepe. Az Egyezségokmány tudvalevőleg nem tiltotta el teljesen a háborút, ismeri a legitim háború fogalmát, mely az általa megállapított feltételek mellett indíthatott. Mivel a legitim háború e fogalma tisztán for-

kezéseket is, de a revíziónak erre az egy esetre való korlátozása már semmivel nem indokolható. Az, hogy a terület-átruházás nem kikötéssel, illetőleg nem meghagyással történt, még nem jelenti a határok érinthetetlenségét és örök érvényét.

Radoikovitich annak az álláspontjának igazolására, hogy a területi rendelkezések soha sem képezhetik az újabb megvizsgálásra való felhívás tárgyát, az Egyezségokmány 15. cikkének 8. pontjára is hivatkozik, mely következőképen szól: „Ha az egyik fél azt állítja s a Tanács megállapítja, hogy a nemzetközi jog szerint a vitás eset ennek a félnek kizárólagos hatáskörébe tartozik, a Tanács ezt jelentésében kimondja a nélkül, hogy bármiféle megoldást ajánlana“. (I. m. 239. l.) Ez a hivatkozás egészen téves. 1. Ez a rendelkezés kifejezetten csak a 15. cikk szerinti eljárásra vonatkozik, vagyis csak azokra a vitás esetekre, melyeket az érdekelt felek egyike terjesztett, mint olyat, amely szakadáshoz vezethet, az idézett cikk alapján a Tanács elé. Ezen nem változtat a 15. cikk 10. pontjának az a Radoikovitich által erősen hangsúlyozott rendelkezése sem, hogy „e cikknek a Tanács eljárására és hatáskörére vonatkozó rendelkezései a Közgyűlés eljárására és hatáskörére is alkalmazást nyernek“. Mert ez a rendelkezés is csak a 15. cikk szerinti eljárásra vonatkozik, tehát kifejezetten csak arra az esetre, mikor a Tanács döntése vagy az egyik fél kérése alapján a Közgyűlés veszi a vitás esetet vizsgálat alá, és semmi esetre sem tekinthető olyan általános rendelkezésnek, mely a Közgyűlés bárminő eljárására — így a 19. cikk szerinti eljárásra is — alkalmazható lenne. 2. A területi kérdések még a 15. cikk szerinti eljárás során sem vonhatók a 8. pont rendelkezései alá. Ez a rendelkezés t. i. azokra az ügyekre vonatkozik, melyek a nemzetközi jog szerint az illető állam kizárólagos hatáskörébe tartoznak, tehát azokra, melyeket a nemzetközi jog nem vont a maga szabályozása körébe, hanem amelyekre elismerte az érdekelt állam szuverén intézkedési jogát. Az állami határok kérdése pedig semmi esetre sem tartozik ezek közé az u. n. „affaires domestiques“ közé, az állami határ egy par excellence nemzetközi jogi kérdés, mely szükségképen két államot érint s így feltétlenül nemzetközi jog szabályozást tételez fel. Az kétségtelen, hogy a tételes nemzetközi jog nem ad jogot az állami határok megváltoztatására, ilyen jogigény épen ezért sem a Tanács, sem más nemzetközi szerv előtt nem is érvényesíthető. Mindenik államnak joga van követelni, hogy határait érinthetetlenül hagyják, ez a nemzetközi jog értelmében vele szemben minden többi államnak jogi kötelessége. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a határok kérdése a 15. cikk 8. pontja szerint minősülő „affaire domestique“. Az idézett pont nem azokra az esetekre vonatkozik, melyeket a nemzetközi jog világosan és határozottan rendezett s melyeknek újabb rendezésére más álla-



mális momentumokon nyugszik s független a háborút előidéző konfliktus természetétől s a háború céljától, az Egyezségokmány nem zárja ki a nemzetközi jogszabály háború útján való megváltoztatásának jogi lehetőségét sem, vagyis elismeri bizonyos feltételek mellett a háborút, mint a szerződések megváltoztatásának legitim eszközét.

Az állami határokat rendező nemzetközi szerződések megváltoztatására azonban az Egyezségokmány szerint legitim háborút indítani nem lehet. Az Egyezségokmány feltétlenül tiltja a hódító és elnyomó háborút: a külső támadást a Szövetség valamely tagjának területi épsége és politikai függetlensége ellen. Erre nézve a 10. cikk nemcsak azt a kötelezettséget állapítja meg, hogy a tagállamok önmaguk nem fognak ilyen támadást intézni, hanem azt is, hogy a Szövetség többi tagjait az ilyen támadásokkal szemben megvédelmezik. A határok megváltoztatására indított háború tehát minden esetben jogtalan.

Ily módon, míg általában a tarthatatlanná vált szerződések revíziója érdekében a Szövetség azért lép közbe, hogy azoknak bár legitim háború útján — tehát az Egyezségokmány szerint szintén jogszerű módon — való megváltoztatása elkerülhető legyen, a területi rendelkezések revíziójánál egészen speciális a feladat: itt olyan eljárásra van szükség, mely a kérdésnek az érdekeltek közös megegyezésével való békés rendezését, mint a háború abszolút tilalma folytán egyetlen jogilag lehetséges rendezési módot feltétlenül biztosítja.

A Kellog-paktum hatályba lépésével persze megváltozott a helyzet annyiban, hogy a háborúnak, mint a nemzeti politika eszközének abban kimondott abszolút tilalma folytán e paktum szerint nemzetközi szerződés megváltoztatására egyáltalában nem lehet megengedett háborút indítani. Ez azonban a 19. cikknek a területi rendelkezések revíziója szempontjából való jelentőségét nem csökkentette, csak e cikk általános je-

meknek nem ad jogigényt, amelyekre tehát elvileg ki van zárva a jogvita lehetősége, hanem azokra, melyeket a nemzetközi jog az érdekelt állam szuverén szabadság-szférája körébe utalt olyan értelemben, hogy azt a kérdést szabad tetszése szerint rendezheti. Vita tárgya sem lehet, hogy az állami határok kérdése ilyen értelemben nem tartozik az állami szabadság-szféra körébe, mert hiszen a határokat az állam egyoldalúan sohasem módosíthatja.

lentségét emelte az összes nemzetközi jogszabályokat illetőleg arra a fokra, mellyel megelőzően csak a területi kérdéseket szabályozó szerződésekre vonatkozólag rendelkezett.

Az az álláspont tehát, hogy a 19. cikk a nemzetközi szerződések területi rendelkezéseire nem alkalmazható, semmivel sincs indokolva s nem egyéb bizonyos politikai törekvések tudományos alátámasztására irányuló igyekezetnél.^{51), 52)}

Azt, hogy mit jelent a 19. cikkben az „alkalmazhatatlanná vált szerződés” fogalma, csak úgy tudjuk megállapítani, ha nem a magánjog kötelmi jogában keressük e fogalom kritériumait, hanem azt tartjuk szem előtt, hogy a nemzetközi szerződés — mint fentebb kifejtettem — a legmagasabb rendű jogforrás, mely nemzetközi jogszabályokat tartalmaz. Azt, hogy egy magánjogi szerződés mikor válik alkalmazhatatlanná s ennek következtében mikor veszíti el hatályát, illetőleg minő körülmények közt és hogyan módosul, a magasabb rendű jognak: a törvénynek vagy szokásjognak a szabályai állapítják meg s a konkrét esetben a jogszabályok alkalmazásával a bíróság dönti el. A magánjogi szerződés alkalmazhatatlanságának kérdése tehát jogkérdés, melyet a magánjog szabályai rendeznek.

De mikor válik a törvény vagy a szokásjog alkalmazhatatlanná? Az alkalmazhatatlanság kérdése a legmagasabb rendű jog szabályaira nézve nem jogkérdés, mert nincs jogrend, mely ezt szabályozhatná és eldönthetné. Ha maga az illető jogforrás tartalmaz is bizonyos rendelkezéseket, melyek az alkalmazást meghatározott feltételek mellett megszorítják vagy kizárják, nem mondhatjuk, hogy a jogforrás e feltételek bekövetkezése esetén alkalmazhatatlanná vált; hiszen a helyzet az, hogy épen e jogforrás speciális rendelkezései alkalmaztatnak. Ilyenkor is legfelebb az lehet jogkérdés, hogy az illető jogforrás egyik vagy

⁵¹⁾ V. ö. KUNZ: Die intrasystematische Stellung des Art. XI. des Völkerbundpaktes. Leipzig, 1931. 213. lap.

⁵²⁾ Annak a gondolata, hogy a Nemzetek Szövetségének a nemzetközi szerződések revíziójára intervenció biztosíttassék — mint a II. rész 1. §-ban láttuk — eredetileg épen a területi rendelkezésekkel kapcsolatban merült fel. Igaz ugyan, hogy ez a rendelkezés később általánosított s formális összefüggése a területi kérdésre vonatkozó 10. cikkel megszűnt, de az Egyezségokmány rendszerében való ez az új elhelyezése semmiképen nem interpretálható úgy, hogy 19. cikk épen a területi rendelkezésekre nem alkalmazható.

másik rendelkezése alkalmaztassék-e, de magának a jogforrásnak alkalmazhatatlansága soha sem lehet az. Ugyanez a helyzet a nemzetközi szerződések alkalmazhatatlanságát illetőleg is. Ez sem jogkérdés, mely bizonyos jogi normák alkalmazásával volna eldönthető, hanem ténykérdés, mely épen úgy, mint a törvény alkalmazhatatlanságának kérdése, azon fordul meg, hogy az adott viszonyok közt fenntarthatók-e továbbra is a szóban forgó rendelkezések. Nem sérti-e az illető jogszabály hatályban tartása a közérdeket vagy egyes államok jogos magánérdekét, nem jelent-e veszélyt valamely szempontból, általában, hogy észszerű-e a további hatályban tartás s nem szükséges-e azokat más megfelelőbb rendelkezésekkel helyettesíteni?

A törvények reformjának kérdése politikai kérdés, melyet a törvényhozó testület dönt el s melyet a megfelelő törvényjavaslat előterjesztésével a kormány készít elő. A nemzetközi életben az alkalmazhatatlan szerződések reformja ugyanígy politikai kérdés. Ami azt jelenti, hogy e kérdés mikénti eldöntésénél azok a politikai hatások a döntők, melyeket a szerződés hatályban maradása, illetőleg megváltoztatása a konkrét esetben maga után von.

A Nemzetek Szövetsége is a 19. cikk alkalmazásánál a szóban forgó nemzetközi szerződés politikai hatásaira van tekintettel, de nem minden irányú politikai hatásaira, hanem csak azokra, melyeket az illető alkalmazhatatlanná vált szerződés az összeségre gyakorol. Az alkalmazhatatlan szerződések ugyanis — mint láttuk — állandó háborús veszélyt jelentenek a nemzetközi életben. A Nemzetek Szövetsége, mint az az organizáció, mely első sorban a „nemzetközi békét és biztonságot“ van hivatva a háborúnak egyes esetekben való elkerülésével biztosítani, épen e miatt az összeséget fenyegető háborús veszély miatt vonta hatáskörébe az alkalmazhatatlanná vált szerződések ügyét. Az e miatt szűnt meg a szerződő felek privát ügye lenni s lett a Szövetséget a maga egészében érdeklő — hogy úgy mondjam — nemzetközi közügyé.

Az Egyezségokmány a legmesszebbmenő módon tiszteletben tartja a tagállamok szerződéskötési szabadságát. A nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezéseiből (18—21. cikk) nagyon határozottan domborodik ki az az elv, hogy a szerződések ügye csak annyiban tartozik a Szövetség hatáskörébe,

amennyiben az valamely vonatkozásban az összeséget érdekli. Az összeség érdekét szolgálja a szerződések nyilvánosságának elve, az Egyezségokmánnyal összeférhetetlen szerződések kötésének tilalma s a multban kötött ilyen szerződések felbontásának köteleessége. Az összeség érdekében történik a Szövetség beavatkozása az alkalmazhatatlanná vált szerződések ügyébe is. Hogy az államok egymással minő szerződéseket kötnek, azt az Egyezségokmány teljesen a szerződő felek szuverén szabadság-szférájába hagyja, a Szövetségnek nincs joga a szerződéseket bizonyos jogelvek, politikai vagy etikai principiumok szempontjából felülbírálni, csak akkor, ha az a szerződés valamely vonatkozásban az összeséget érinti, ha nem egy meghatározott államra vagy bizonyos államokra nézve jelent méltánytalanságot vagy igazságtalanságot, hanem ha az összeségre nézve jelent veszélyt.

A Nemzetek Szövetsége a 19. cikk alapján nem azért avatkozik be, hogy az igazság magasabb etikai elvének a nemzetközi jogalkotás terén érvényt szerezzen — ha ez volna a cél, az ellenőrzést a szerződések megkötésénél lehetne és kellene gyakorolnia, — hanem azért, hogy az államok közti fegyveres összeütközéseket az összeség érdekében elhárítsa. A szerződés a 19. cikk értelmében akkor válik alkalmazhatatlanná, ha annak további hatályban maradása az összeség szempontjából olyan veszedelmes feszültséget teremt, mely a konkrét erőviszonyok alapján a nemzetek közti béke megzavarásának lehetőségével fenyeget. Az a szerződés alkalmazhatatlan, melyet politikailag lehetetlen fenntartani a nélkül, hogy előbb-utóbb súlyos bonyodalmakkal ne veszélyeztesse a nemzetközi békét.

Az alkalmazhatatlanság tehát nem fizikai lehetetlenséget s nem is az erkölcsi normák szempontjából vett helytelenséget jelent, hanem politikai tarthatatlanságot, azt, hogy az illető szerződés a nemzetközi jogközösség békéjének veszélyeztetése nélkül nem tartható hatályban.

II. Hogy a 19. cikk tényleg a béke biztosítása érdekében ad a Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének ingerenciát, azt nagyon határozott kifejezésre juttatja e cikk alkalmazásának második esete. A Közgyűlés másodszor olyan nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására hívhatja fel a Szövetség tagjait, amelyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné.

Lássuk, hogy ez a második eset minő viszonyban van az elsővel, t. i. az alkalmazhatatlanná vált szerződések esetével.

Az nem lehet kétséges, hogy a 19. cikk a Közgyűlés részéről való felhívásnak két külön esetét állapítja meg. Az az interpretáció, melyet e cikknek BOUFFALL ad, téves. Szerinte⁵³⁾ a felhívás olyan nemzetközi szerződések revíziójára s csakis azokéra vonatkozik, melyek a változott viszonyoknak többé nem felelnek meg s melyek ez által a világ békéjét veszélyeztető nemzetközi állapotot hoztak létre. A két feltétel nem junktimban áll egymással, hanem külön-külön képezheti a Közgyűlés részéről való eljárás alapját.⁵⁴⁾ A kérdés csak az, hogy ez a két feltétel a revíziónak két egymástól teljesen különböző esetét állapítja-e meg, vagy a két eset legalább részben fedi egymástól.

Az bizonyos, hogy a nemzetközi szerződés és a nemzetközi állapot fogalma nem két egymást kizáró fogalom. Vannak nemzetközi állapotok, melyek nemzetközi szerződésen alapulnak. Ezek a szerződésben foglalt írott jog által szabályozott nemzetközi jogállapotok. Itt a nemzetközi állapot revíziója szükségképen a szerződés revízióját is jelenti és megfordítva. A két fogalom azonban nem is fedi egymást teljesen. Vannak szerződések, melyek nem teremtenek jogállapotot, t. i. azok a szerződések, melyek egyes meghatározott szolgáltatásokat írnak elő s nem hoznak létre a szerződő felek egymás közötti viszonyában bizonyos, az állandóság és folytonosság jellegével bíró jogi helyzetet, más részről vannak nemzetközi állapotok, melyek nem nemzetközi szerződésen alapulnak.

⁵³⁾ BOUFFALL: L'art 19. du Pacté de la S. d. N. et le traité entre la Pologne et les principales Puissances alliées et associées du 28. juin 1919. sur la protection des minorités de race, de religion et de langue. (Revue de droit international et de législation comparée. Tome IX. 1928. 900—901. lap.

⁵⁴⁾ V. ö. SCHNEIDER: i. m. 118—119. lap. Ilyenféle téves felfogás nyilatkozik meg FINLAY-nek a chilei vörös könyv által publikált 'szakvéleményében is. Szerinte, ha igaz volna is, hogy a dolgok fennálló állapota a háború állandóan fenyegető veszélyét jelenti, ez még nem bizonyítaná, hogy a szerződés alkalmazhatatlanná lett (i. m. 102—103. lap). Ő tehát nem azt kívánja meg, mint BOUFFALL, hogy az alkalmazhatatlan szerződések a világbékét fenyegető nemzetközi állapotot teremtsenek, hanem úgy interpretálja a 19. cikket, hogy az csak az alkalmazhatatlanná vált szerződésekre vonatkozik, ami mellett persze homályban marad, hogy akkor mi e cikkben a békét veszélyeztető nemzetközi állapotok egész szerepe? V. ö. GÖLLNER i. m. 76—80. lap s SCHNEIDER i. m. 121—122. lap.

Ez utóbbi alatt persze nem bizonyos pillanatnyi nemzetközi szituációkat értek s különösen nem olyanokat, melyek nemzetközi jogsértés, pl. határsértés, háborúval való fenyegetés, az idegen állam belügyeibe való jogtalan beavatkozás stb. folytán állottak elő. Ezek az esetek nem tartoznak a 19. cikk rendelkezései alá. Nemcsak azért nem, mert e cikk ez állapotok „fenntartásáról” szól, ami már magában is szükségessé teszi, hogy ez állapotok ne nélkülözzenek bizonyos állandóságot,⁵⁵⁾ hanem különösen azért, mert e cikk — mint fentebb részletesen kifejtettem — mindég nemzetközi jogszabályok revízióját célozza s így természetesen nem nyerhet a jogszabályok megsértésével létrejött jogellenes állapotokra alkalmazást. A nemzetközi jogsértésnek megvannak a nemzetközi jog által előírt jogkövetkezményei s ezek mások, nem az esetnek a 19. cikkben foglalt újabb megvizsgálása.

A nem szerződésen nyugvó nemzetközi állapotok alatt azokat a jogállapotokat értem, melyek nemzetközi szokásjogon alapulnak. Nem pusztán tényleges állapotokra kell tehát itt gondolni, nem olyanokra, melyek minden jogi szabályozást nélkülöznek.⁵⁶⁾ Épen azért, mert nem pillanatnyi helyzetekről van szó, hanem olyan kialakult állapotokról, melyeknek az újra való megvizsgálása látszik szükségesnek, kell, hogy ezek az állapotok az érdekelt államok hallgatólagos hozzájárulásával keletkezett jogállapotok legyenek.

A 19. cikk alkalmazhatásának második esete tehát azoknak a szerződéseknek a revíziója mellett, melyek a békét fenyegető nemzetközi állapotokat kreáltak, az ugyanilyen természetű nemzetközi szokásjogi szabályok újabb megvizsgálására adja meg a jogi lehetőséget.

A békét veszélyeztethető nemzetközi szerződésekre — persze a megfelelő további feltétel fennforgása esetén — a 19. cikknek mindkét rendelkezése alkalmazható, míg a nem jogállapotot teremtő szerződésekre csak az első, a szokásjogon alapuló nemzetközi állapotokra pedig csak a második. Volna-e annak valami elfogadható indoka, hogy a szerződésben foglalt írott jogi szabályok revíziója más feltételek mellett legyen kez-

⁵⁵⁾ V. Ö. SCHNEIDER i. m. 119—120. lap.

⁵⁶⁾ SCHNEIDER i. m. 120. lap.

deményezhető, mint a nemzetközi szokásjogi szabályoké, illetőleg, hogy a szerződésen nyugvó állapotokra ne akkor legyen a 19. cikk alkalmazható, mint a nem írott jogon nyugvó állapotokra s különbség legyen a szerződések revíziójának lehetősége közt is a szerint, hogy azok jogállapotot kreáltak-e vagy sem? Nézetem szerint egészen valószínűtlen, hogy a jogalkotó itt tudatosan akart különbséget tenni s hogy a nemzetközi jogszabályok különböző kategóriáinak revízióját különböző feltételek mellett akarta volna biztosítani. Éppen ezért nézetem szerint a 19. cikk két esete, eltekintve attól, hogy az első csak szerződésekre vonatkozik, a második pedig a szokásjogi szabályokat is felöleli, a jogszabályok revíziójának feltételeként azoknak lényegileg ugyanazt a tulajdonságát állapítja meg: az első ruganyos és határozatlan, a második szabatosabb és határozottabb formában. A szerződés akkor válik alkalmazhatatlanná, ha annak további hatályban tartása a békét fenyegető feszültséget teremt. Azoknak a nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálása viszont, melyek a világ békéjét veszélyeztethetnék, azért szükséges, mert az idevonatkozó szokásjogi szabályok alkalmazhatatlannokká váltak.

Mit jelent most már a *világ békéjének* (la paix du monde, the peace of the world.) veszélyeztetése? Az irodalomban uralkodónak mondható az a felfogás, hogy e kitétel a szó szoros értelmében az egész világ békéjének veszélyeztetését állítja be feltétel gyanánt, vagyis olyan általános háború lehetőségét, mely nem marad két-három államra izolálva, hanem, amelyben — amint FAUCHILLE a chilei Vörös Könyvben megállapítja⁵⁷⁾ — ha ugyanazon a kontinensnek is, de mindenesetre nagyobb-számú állama vesz részt s amely ily módon vagy egy egész kontinensnek vagy még inkább több kontinensnek békéjét veszélyezteti s támadást, illetőleg veszélyt jelent a közös érdekek és valamennyi állam joga ellen.

Ezt az álláspontot nem tudom a magamévá tenni. Az mindenki előtt kétségtelen, hogy a világ békéjének veszélyeztetése nem jelentheti azt, hogy az illető háborúban a világ valamennyi államának kivétel nélkül részt kell vennie s így az irodalomban

⁵⁷⁾ I. m. 90. l. Ugyanígy RADOIKOVITCH 249—250. l., SCHNEIDER i. m. 121. l., GÖLLNER i. m. 78. lap.

uralkodó értelmezés szerint csak nehezen körvonalazható *fokozati* különbség van a világ békéjének veszélyeztetése s a között a veszély közt, mely a békét, de nem a világ békéjét veszélyezteti. A „világ békéje“ ilyen értelmezés mellett abszolúte határozatlan fogalom s a 19. cikk erre a tetszés szerint értelmezhető fogalomra helyezve, teljesen illuzóriussá válnék, mert a felhívás iránti kérelem a tárgyilagosság látszatával bármikor el volna utasítható azon az alapon, hogy a szóban forgó helyzet veszélyezteti ugyan egyes államok közt a békét, de a „világ békéje“ nincs veszélyeztetve.

A „világ békéje“ fogalmának ez az uralkodó értelmezése magával az Egyezségokmánnyal is ellentétben áll. Az Egyezségokmány 11. cikke nagyon határozottan jogi tétellé emeli azt a gondolatot, hogy: „a háború vagy a háborúval való fenyegetés, akár közvetlenül érinti a Szövetség bármelyik tagját, akár nem, a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy“. Kétségtelen, hogy ugyanez a tétel nemcsak a háborúra és a háborúval való fenyegetésre, hanem a háború veszélyére is vonatkozik. Lehetetlen azért a Szövetség közbelépését csak a világ összes államainak, vagy ezek túlnyomó részének békéjét közvetlenül fenyegető esetekre szorítani. Minden háború a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy lévén, szükségképen az összes békéjét, a világ békéjét veszélyezteti. A „világ békéje“ kitételnek a 19. cikkben nem lehet más szerepe, mint hogy az egész Egyezségokmányban visszatükröződő ezt a gondolatot juttassa kifejezésre.⁵⁸⁾

A 19. cikk a maga egészében azoknak a nemzetközi jogi szabályoknak revízióját célozza — legyenek azok akár szerződésben foglalt, akár szokásjogi szabályok — melyeknek fennmaradásához való makacs ragaszkodás a háborúval való erőszakos megváltoztatás kirobbanásával fenyeget.

⁵⁸⁾ Ugyanezt a gondolatot nagyon pragnánsan fejezi ki Briandnak egy, a N. Sz. XI. Közgyűlés idején Genében sokat emlegetett mondása: mely szerint „Nincs európai, nincs amerikai béke, csak egy béke van, a világ békéje“.

4. §. A 19. cikknek az Egyezségokmány 10—13. és 15—17. cikkeihez való viszonya.

A 19. cikk szerint a Közgyűlésnek az a feladata, hogy az alkalmazhatatlanná vált jogszabályok revízióját egy esetleges háború veszélyének megelőzése érdekében kezdeményezze. A Nemzetek Szövetségének ez a funkciója ugyanannak a célnak szolgálatában áll, mint a 10., a 11., a 15., a 16. és a 17. cikkben foglalt funkció, de ezektől úgy természetét, mint alkalmazhatóságának előfeltételeit tekintve különbözik.⁵⁹⁾

⁵⁹⁾ Az Egyezségokmány következőkben tárgyalandó 10—13. és 15—17. cikkeinek szövege a következő:

10. cikk. A Szövetség tagjai kötelezik magukat arra, hogy a Szövetség valamennyi tagjának területi épségét és jelenlegi politikai függetlenségét tiszteletben tartják és minden külső támadással szemben megóvják. Ha ily támadás vagy fenyegetés esete, avagy ily támadás veszélye bekövetkezik, a Tanács megfontolás alá veszi, miként kellene a fent megállapított kötelezettséget teljesíteni.

11. cikk. I. Ezennel kimondatik, hogy minden háború vagy háborúval való fenyegetés, akár közvetlenül érinti a Szövetség bármelyik tagját, akár nem, a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy és a Szövetségnek ilyenkor kötelessége, hogy a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutakozó minden intézkedést megtegyen. Ha ilyen eset állana be, a főtitkár a Szövetség bármelyik tagjának kérelmére haladéktalanul egybehívja a Tanácsot.

II. Kimondatik az is, hogy a Szövetség minden egyes tagjának jogában áll a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét barátságos módon felhívni a nemzetközi viszonyokat érintő minden oly körülményre, amely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét vagy a nemzetek között a jó egyetértést, melytől a béke függ.

12. cikk. I. A Szövetség összes tagjai megállapodnak abban, hogy a közöttük esetleg felmerülő vitás kérdéseket, amelyek szakadáshoz vezethetnek, vagy választott bírósági vagy bírósági eljárás avagy a Tanács vizsgálata alá bocsátják. Megegyeznek továbbá abban, hogy semmi esetben sem kezdenek háborút előbb, mint három hónappal a választott bírósági vagy bírósági határozat vagy a Tanácsnak jelentése után.

II. Az e cikkben megjelölt összes esetekben a határozatot megfelelő határidőn belül kell meghozni, a Tanácsnak pedig jelentését hat hónapon belül kell előterjeszteni attól a naptól számítva, amelyen a vitás eset eléle került.

13. cikk. I. A Szövetség tagjai megállapodnak abban, hogy ha közöttük oly vitás eset merül fel, amely nézetük szerint választott bírósági vagy bírósági döntésnek vethető alá és amely diplomáciai úton kielégítő

A 10. cikk a hódító és elnyomó háború tilalmát állítja fel s a Szövetség tagállamainak köteletségévé teszi nemcsak e tilalom tiszteletben tartását, hanem azt is, hogy a többi tagállamok területi épségét és jelenlegi politikai függetlenségét minden külső támadással szemben megóvják. Ez a rendelkezés nem általában

módon nem intézhető el, az ügyet a maga egészében választott bírósági vagy bírósági eljárás alá terjesztik.

II. A választott bírósági vagy bírósági döntésre alkalmas vitás esetek közé tartozóknak mondatnak ki általában: valamely szerződés értelmezése, a nemzetközi jog bármely kérdése, bármely ténynek megállapítása, amely ha bebizonyul, valamely nemzetközi kötelezettség megszegését jelentené, vagy a jóvátétel terjedelme és módja, amely ilyen megszegés esetében teljesítendő volna.

III. Ilyen vitás esetekben a 14. cikk értelmében felállított Állandó Nemzetközi Bíróság fog dönteni vagy bármely más bíróság, amelyben a ícek a vitás esetre nézve megállapodtak, vagy amelyet valamely közöttük létrejött egyezmény kijelölt.

IV. A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy híven végrehajtják a hozott ítéletet és nem indítanak háborút a Szövetség olyan tagja ellen, amely az ítéletnek aláveti magát. Abban az esetben, ha az ítéletet nem hajtják végre, a Tanács az ítélet érvényesítésére megfelelő intézkedéseket indítványoz.

15. cikk. I. Ha a Szövetség tagjai között olyan vitás eset merül fel, amely szakadáshoz vezethetne és amely a 13. cikk értelmében nem esik választott bírósági vagy bírósági eljárás alá, a Szövetség tagjai megegyeznek abban, hogy az ügyet a Tanács elé terjesztik. Az ügynek a Tanács elé terjesztéséhez elegendő, ha a felek egyike a vitás eset fennforgását bejelenti a főtitkárnak, aki minden szükséges lépést megtesz a tüzetes nyomozás és megvizsgálás érdekében.

II. A felek ebből a célból az ügy állását az ügyre tartozó minden bizonyítékkal és okirattal együtt a legrövidebb idő alatt a főtitkárral közlik és a Tanács azonnal elrendelheti mindezeknek nyilvánosságra hozatalát.

III. A Tanács a vitás kérdés elintézésére törekszik. Ha e törekvései eredményesek, a vonatkozó tényállást a szükséges magyarázatokkal és az elintézés módjával együtt nyilvánosságra hozza oly mértékben, amint azt célravezetőnek tartja.

IV. Ha a vitás esetet nem lehetett elrendezni, akkor a Tanács egyhangú vagy többségi határozat alapján meghozza és nyilvánosságra hozza jelentését, amely közli a vitás eset tényállását és azokat az indítványokat, amelyeket az eset megoldására nézve méltányosaknak és megfelelőeknek talál.

V. A Szövetségnek a Tanácsban képviselt bármely tagja hasonló módon nyilvánosságra hozhatja a vitás eset tényállását és ebből vont következtetéseit.

a háború ellen irányul, hanem annak csak egy bizonyos, a háború célja által meghatározott faja ellen. Alkalmazásának előfeltétele 1. a hódítás vagy elnyomás céljából indított támadás, vagy 2. az ezzel való fenyegetés, vagy 3. ilyen támadás ve-

VI. A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy ha a Tanács jelentését — a vitában álló felek képviselőinek szavazatát nem számítva — a tagok egyhangúlag elfogadták, egyik olyan fél ellen sem viselnek háborút, amely a jelentésben ajánlott megoldást elfogadja.

VII. Ha a Tanácsnak nem sikerül minden tagját — a vitában álló felek képviselőinek kivételével — jelentésének egyhangú elfogadására bírni, a Szövetség tagjai fenntartják maguknak azt a jogot, hogy akképen cselekedjenek, amint azt a jog és igazság értelmében szükségesnek látják.

VIII. Ha az egyik fél azt állítja, és a Tanács megállapítja, hogy a nemzetközi jog szerint a vitás eset ennek a félnek kizárólagos hatáskörébe tartozik, a Tanács ezt jelentésében kimondja, anélkül, hogy bármiféle megoldást ajánlana.

IX. A Tanács a jelen cikkben megnevezett minden ügyben a vitás esetet a Közgyűlés elé terjesztheti. A felek bármelyikének kívánságára is a vitás esetet a Közgyűlés elé kell terjeszteni. Ezt a kívánságot 14 napon belül kell tudatni, attól a naptól számítva, amelyen a vitás kérdés a Tanács elé kerül.

X. A Közgyűlés elé terjesztett minden esetben, a jelen cikknek és a 12. cikknek azok a rendelkezései, amelyek a Tanács eljárására és hatáskörére vonatkoznak, a Közgyűlés eljárására és hatáskörére is alkalmazást nyernek. A közgyűlés olyan jelentésének, amelyet a Tanácsban képviselt szövetségi tagok jóváhagyásával és a Szövetség többi tagjai többségének hozzájárulásával — minden esetben a vitában álló felek kivételével — hoztak, ugyanaz a hatálya van, mint az olyan jelentésnek, amelyet a Tanács összes tagjai — kivéve a felek képviselőit — egyhangúlag elfogadnak.

16. cikk. I. Ha a Szövetség valamelyik tagja a 12., 13. és 15. cikkben foglalt megállapodások ellenére a döntést háború útján keresi, ezt a tagot ipso facto olyanak kell tekinteni, mintha háborús cselekményt követett volna el a Szövetség valamennyi többi tagja ellen. Ez utóbbiak kötelezik magukat, hogy az ilyen állammal minden kereskedelmi és pénzügyi összeköttetést haladéktalanul megszakítsanak, saját állampolgáraik és a szerződészűző Állam polgárai között minden érintkezést betiltanak és minden pénzügyi, kereskedelmi vagy személyes összeköttetést megszüntetnek a szerződészűző és minden más Állam polgárai között, tekintet nélkül arra, hogy a másik Állam a Szövetség tagja-e vagy sem.

II. Ilyen esetekben a Tanács köteles a különféle érdekelt Kormányoknak ajánlatot tenni aziránt, hogy a Szövetség tagjai egyenként minő szárazföldi, tengeri és légi haderővel járuljanak hozzá azokhoz a fegyveres erőkhöz, amelyek a szövetségi megállapodások betartását biztosítani hivatva lesznek.

szélye. E cikk szerinti eljárásra elvileg a tagállamok egyenként vannak jogosítva és kötelezve, bár nincs kizárva a Szövetség közben-járása sem egy kollektív intervenció formájában. A Tanács, mely a Szövetségnek e cikk alapján eljáró szerve, mindenképen csak javaslatot tehet, határozatai nem kötelezők.⁶⁰⁾

A 11. cikk 1. pontja minden már kitört, illetőleg kitöréssel fenyegető háború ellen irányul s célja első sorban nem az, hogy a háború okának megszüntetésével, az quasi tárgytalanná tétessék. E pont magát a háborút, a fegyveres összeütközést akarja megszüntetni, illetőleg annak kirobbanását akarja meg-

III. A Szövetség tagjai megegyeznek továbbá abban is, hogy az e cikk alapján megvalósítandó pénzügyi és gazdasági intézkedésekben egymást kölcsönösen támogatni fogják, hogy az ezzel járó veszteségek és hátrányok a legkisebb mértékre csökkenjenek; épp így kölcsönösen támogatni fogják egymást a védekezésben minden olyan intézkedés ellen, amelyet a szerződésszegő Állam valamelyikükkel szemben alkalmaz; valamint megfelelő intézkedéseket fognak tenni arra nézve, hogy az ő területükön átvonulhassanak bármely szövetségi tagnak oly haderői, amelyek a szövetségi megállapodások betartásának biztosításában közreműködnek.

IV. Minden tag, amely a Szövetségből folyó bármely kötelezettséget megsért, a Szövetségből kizárható. A kizárás a Tanácsban képviselt valamennyi többi szövetségi tagnak szavazata alapján történik.

17. cikk. I. Ha két olyan Állam között, amelyek közül csak az egyik, vagy egyik sem tagja a Szövetségnek, vitás eset merül fel, a Szövetség kötelekébe nem tartozó Államot vagy Államokat fel kell szólítani, hogy a vitás kérdés megoldása céljából a Szövetség tagjaira nézve megállapított kötelezettségeknek vessék alá magukat és pedig oly feltételek mellett, amilyeneket a Tanács igazságosnak tart. Ha ennek a felszólításnak eleget tesznek, akkor a 12—16. cikkek rendelkezései irányadók, azokkal a változtatásokkal, amelyeket a Tanács szükségesnek tart.

II. Ennek a felszólításnak elküldése után a Tanács azonnal vizsgálatot indít a vitás eset körülményeire nézve és azt az intézkedést indítványozza, amelyet az adott esetben a legjobbnak és leghatásosabbnak tart.

III. Ha a felszólított Állam a vitás eset elintézésénél a Szövetség tagjaira rótt kötelezettségek elvállalását visszautasítja és a Szövetség valamelyik tagja ellen háborút indít, az ilyen Állammal szemben a 16. cikk rendelkezései nyernek alkalmazást.

IV. Ha a felszólítás ellenére mindkét fél vonakodik a Szövetség tagjaira rótt kötelezettséget a vitás eset elintézésénél elfogadni, a Tanács minden olyan intézkedést és indítványt megtehet, amely az ellenségeskedések megelőzésére és a vita megoldására alkalmas.

⁶⁰⁾ V. ö. KUNZ, i. m. 22. lap.

akadályozni, a konfliktus érdemi elintézése csak másodlagos, illetőleg további feladat. Ha a háború illegitim vagyis olyan, mely az Egyezségokmány 12., 13. és 15. cikkeiben foglalt megállapodások ellenére indított, a Tanács természetesen a 16. cikk szerinti szankciók alkalmazását is azonnal elrendelheti a háború megszüntetésére, de nem köteles elrendelni azokat, választhatja helyettük a 11. cikk első bekezdése szerinti eljárást s ennek sikertelensége esetére halaszthatja el a szankciók fogamatba vételét. Az illegitim háború esetére tehát a 11. cikk egy a 16. cikkel konkuráló, illetőleg azt esetleg megelőző eljárást statuál. Legitim háború esetén a szankciók persze nem alkalmazhatók, itt kizárólag a 11. cikk első pontja szerinti eljárásnak van helye.

Ez eljárásnak, mely a háború legitim vagy illegitim voltának vizsgálata nélkül annak közérdekből való megakadályozását célozza, természetes előfeltétele a már kitört vagy a közvetlen kitöréssel fenyegető háború. A Tanács, épen a helyzet sürgősségére tekintettel bármely tagállam kérelmére a főtitkár által *haladéktalanul* egybehívandó s a Tanácsnak ilyenkor az a kötelessége, hogy a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutató minden intézkedést tegyen. A Tanács tehát nem javaslatot tesz, hanem intézkedik, ez az intézkedés azonban csak a fegyveres konfliktus eliminálását célozza s nem irányul magának a konfliktus alapját képező ügynek érdemi elintézésére. Ha a fegyveres összeütközés, illetőleg annak fenyegető veszélye elhárított, a Tanácsnak a 11. cikk 1. pontja szerinti eljárása véget ért.

Természetes, hogy a konfliktus érdemi elintézésére ilyenkor is további lépéseknek kell következniök, mert hiszen ez a fegyveres elintézés eliminálásnak szükségképeni velejárója, ez az érdemi elintézés azonban már nem a 11. cikk első pontján alapul.

A Tanácsnak az érdemi elintézést illetőleg kétféle szerepe lehet, a szerint, hogy az a háború, melynek megakadályozásáról szó van, az Egyezségokmány értelmében jogos vagy jogtalan háború-e?⁶¹⁾ Ha jogtalan a háború, vagyis olyan, mely „az

⁶¹⁾ Hangsúlyozom, hogy jogos és jogtalan háborúról úgy itt, mint e munka egyéb helyein az Egyezségokmány értelmében van szó, tekintet

Egyezségokmány 12., 13. és 15. cikkeiben foglalt megállapodások ellenére indítottát“, a Tanácsnak az a feladata, hogy e cikkek rendelkezéseinek érvényt szerezzen. Ha ellenben az Egyezségokmány rendelkezéseinek elég tétetett, de a Tanácsnak a 15. cikk szerinti eljárása nem eredményezett olyan határozatot, mely a háború megindítását kizárná — vagyis ha a háború az Egyezségokmány értelmében legitim háború — akkor a Tanács már nem intézkedhetik, hanem csak mint közvetítő járhat el arra törekedve, hogy a felek közt a konfliktus érdemi elintézését illetőleg valaminő megállapodást létrehozson, pl. hogy a felek az ügyet az Állandó Nemzetközi Bíróság vagy Választott Bíróság elé terjesszék, hogy elfogadják annak a Tanács vagy a Közgyűlés által való újabb megvizsgálását, esetleg az Állandó Nemzetközi Bíróság véleményének, egy ad hoc kiküldött jogász-bizottság, vagy egy vizsgáló-bizottság véleményének kikérésével stb.⁶²⁾ Annak, hogy a Tanács, illetőleg a Közgyűlés a felek egyikének kérelmére a 15. cikk szerinti eljárást újból alkalmazásba vegye, nincs akadálya. Mivel itt csak közvetítésről van szó, ez eljárás jogi természete a ne bis in idem elve alapján nem zárja ki annak megismétlését.⁶³⁾

nélkül a Kellog-paktumra, melyet — mint ismeretes — az Egyezségokmánnyal mindez ideig nem sikerült összhangba hozni.

⁶²⁾ Annak az illegitim háborúnak az esetén, melyben a 15. cikk szerinti eljárás lefolytatott s a háború csak azért illegitim, mert a 12. cikk szerinti három hónapos határidő nem tartatott be, a Tanácsnak természetesen e határidő betartása iránt kell intézkednie.

⁶³⁾ KUNZ (i. m. 73. lap.) azon az állásponton van 1. hogy a Tanács a 11. cikk első bekezdése alapján „in merito“ is jogosítva és kötelezve van eljárni, 2. hogy ez az „in merito“ eljárása élesen megkülönböztetendő a 15. cikk szerinti eljárástól, különösen azért, mert az előbbi hivatalból indítandó meg, az utóbbi pedig akkor, ha „a felek egyike a vitás eset fennforgását bejelenti a főtítkárnak“ s ennek következtében 3. a Tanács a 11. cikk első bekezdése alapján járva el, nincs kötve a 15. cikk rendelkezéseihez. Ezt az álláspontot nem tudom a magamévá tenni. A 11. cikk első pontja kifejezetten „intézkedésekről“ szól. Intézkedni pedig a Tanács csak illegitim háború esetén jogosult, mikor a felek az Egyezségokmányban előírt köteleességeknek nem tettek eleget, ilyenkor pedig az Egyezségokmány imperatív szabályai értelmében szükségképen a 15. cikk szerinti eljárást kell folyamatba tétetni. Legitim háború esetén, ha t. i. ez az eljárás már lefolytatott, a feleknek joguk van, „hogy akképen cselekedjenek, amint azt a jog és igazság érdekében szükségesnek látják“. E joggal szemben maga az is problematikus, hogy mennyiben tehetők a háború megszüntetését, illetőleg megakadályo-

A 11. cikk első bekezdése a már kitört háború megszüntetésével, illetőleg a közvetlenül fenyegető háború megakadályozásával szolgálja a béke ügyét s mint ilyen a 16. cikkel rokoncélú, bár annál tágabb körű, mert a 16. cikk a maga gazdasági és katonai szankcióival csak az illegitim háborúnak erőhatalommal való elnyomását célozza. A 11. cikk második bekezdése s a 12—16. cikkek rendelkezései viszont ugyanezt a célt a felmerült, illetőleg a fenyegető konfliktusok békés elintézésével akarják biztosítani. A cél ott a háború megakadályozása, itt a háború megelőzése.^{63a)}

A 12., 13. és 15. cikkek rendelkezései arra az esetre vonatkoznak, ha a Szövetség tagállamai közt olvan *vitás eset* merül fel, mely szakadáshoz vezethet s amely diplomáciai úton kielégítően nem intézhető el. Itt tehát konfliktus van az érdekelt államok közt, de nincs kitört vagy közvetlenül fenyegető háború, a helyzet kevésbé veszélyes, mint a 11. cikk első bekezdése esetén, de viszont a jó egyetértés megzavarásának nemcsak fenyegető lehetősége van meg, hanem a felmerült konfliktus folytán ez a jó egyetértés tényleg meg van zavarva.

A 11. cikk második bekezdése pedig azokra az esetekre vonatkozik, melyeknél még nincs konfliktus, csak „a nemzetközi viszonyokat érintő olyan körülmények forognak fenn, melyek azzal fenyegetnek, hogy megzavarják a békét vagy a nemzetek közt a jó egyetértést, melytől a béke függ”. Itt a helyzet még kevésbé veszedelemes, mint a 12., 13. és 15. cikkek esetében, nemcsak nincs itt sem kitört vagy közvetlenül fenyegető háború, hanem maga a háborús veszély is kevésbé határozott s kevésbé fenyegető, mint az idézett cikkek által szabályozott esetekben.

zását célzó intézkedések, az pedig egészen kétségtelen, hogy az ügy érdemi elintézését célzó eljárásnak csak a felekkel történt megegyezés, illetőleg legalább is a legitim háború indítására jogosult fél hozzájárulása alapján van helye. S ha így áll a dolog, akkor elesik az eljárásnak az a „hivatalbóli” jellege, mely Kunz szerint a 11. cikk első pontja szerinti eljárást a 15. cikk szerintitől különböző, külön eljárássá teszi.

^{63a)} A 11. cikk két bekezdése tehát célját és természetét tekintve, igen lényegesen különbözik egymástól, a második bekezdés tulajdonképpen a következő cikkek rendszerébe tartozik. A két bekezdésben foglalt rendelkezéseket épen ezért igen élesen el kell választani s minden esetre külön kell vizsgálat tárgyává tenni. V. ö. Kunz: i. m. 14—19. lap.

Ennek megfelelően az eljárás is különböző, melyet az Egyezségokmány előír.

Ha vitás kérdés merül fel, mely szakadáshoz vezethet, a Szövetség tagállamai kötelezve vannak azt vagy választott bírósági, illetőleg bírósági eljárás, vagy a Tanács vizsgálata alá bocsátani. A békés elintézését célzó eljárás lefolytatása tehát obligatórius, de fakultatív, hogy a háromféle eljárás közül melyik vétetik alkalmazásba.⁶⁴⁾

Ha az ügy a felek közös megegyezése alapján bíróság vagy választott bíróság elé kerül, a hozott határozatot híven végre kell hajtani s nem indítható háború a Szövetség olyan tagja ellen, mely a határozatnak alá veti magát. A bírói eljárás tehát a vitás kérdés érdemi elintézésével a háború lehetőségét jogilag kizárja.

Ha az ügy nem terjesztetett bírói, illetőleg választott bírói eljárás alá, az a Tanács előtti eljárás indítandó meg, melyet az Egyezségokmány 15. cikke szabályoz. Ez az eljárás a felek egyikének kezdeményezésére is megindulhat, mert „az ügynek a Tanács elé terjesztéséhez elegendő, ha a felek egyike a vitás eset fennforgását bejelenti a főtitkárnak“. De viszont az eljárás megindítására kizárólag a felek illetékesek, vagyis a 15. cikk szerinti eljárás sem hivatalból nem indulhat meg, sem a Szövetség valamelyik közvetlenül nem érintett tagjának kezdeményezésére.

A Tanács e cikk alapján mint közvetítő jár el s ez a működése nem biztosítja feltétlenül a konfliktus békés úton való érdemi elintézését. Ha a vitás esetet nem sikerül a felek közt elintézni, „a Tanács egyhangú vagy többségi határozat alapján meghozza és nyilvánosságra hozza jelentését, melyben közli a vitás eset tényállását és azokat az indítványokat, melyeket az eset megoldására méltányosoknak és megfelelőeknek talál“. Ha

⁶⁴⁾ Azok a nemzetközi jogszabályok, melyek által egyes államok elismerték a Nemzetközi Állandó Bíróság hatáskörét az Egyezségokmány 13. cikkében körülírt s a Bíróságról szóló statutum 36. cikkében megisméltelt jogi természetű vitákra vonatkozólag, e jogi vitákat illetőleg az érdekelt államokra nézve obligatóriumot létesítettek, a nem jogi természetű vitákra nézve azonban továbbra is fakultatív maradt, hogy azt a felek közös megegyezéssel választott bíróság elé akarják-e terjeszteni, vagy a Tanács előtti eljárás indítatik-e meg.

e határozatot — a vitában álló felek szavazatait nem számítva — nem egyhangúlag hozta, az a felek akció-szabadságát jogilag nem korlátozza, nekik joguk van, „hogy akképen cselekedjenek, amint azt a jog és igazság érdekében szükségesnek tartják“. Ha ellenben a határozat — a vitában álló felek szavazatait ismételtelen figyelmen kívül hagyva — egyhangúlag hozatott, akkor már háborút indítani jogilag tilos az ellen a fél ellen, mely a jelentésben ajánlott megoldást elfogadta. A Tanács előtti eljárás tehát csak bizonyos feltételek mellett eredményezi a vitás eset olyan érdemi elintézését, mely a legitim háború lehetőségét kizárja.

A 15. cikkben szabályozott eljárást a Szövetség tagállamai az ott megállapított feltételek fennforgása esetén kötelesek folyamatban tenni, e cikk azonban nemcsak kötelességeket statuál rájuk nézve, hanem jogot is. Ez eljárás lefolytatását ugyanis a Szövetségtől bármely tagállam igényelheti. A Szövetség a 8. pontban szabályozott esettől eltekintve — amikor t. i. a vitás kérdés az egyik fél kizárólagos hatáskörébe tartozik, — az előírt szabályok szerint az eljárás lefolytatására köteles. Jogilag szabályozva vannak az eljárás főbb elvei s annak jogi következményei is, úgy, hogy itt a Szövetségnek egy bizonyos fokig kötött eljárásával állunk szemben, természetes folyományaként annak, hogy e cikk a tagállamok részére a Szövetség bizonyos meghatározott szolgáltatásaira jogot ad.

A Szövetség nevében eljáró szerv a Tanács, a Tanács azonban a vitás esetet a Közgyűlés elé terjesztheti, sőt bármelyik fél is jogosítva van a Közgyűlés elé terjesztést kívánni, mikor is az ügy minden további nélkül átteendő.

A 15. cikk rendelkezései kifejezetten arra az esetre vonatkoznak, ha a vitás eset a Szövetség tagállamai közt merült fel. Ezek részéről az esetnek a Tanács előtti eljárás alá bocsátása a meghatározott feltételek fennforgása esetén az Egyezségek-mányon közvetlenül alapuló jogi kötelezettség.

A 17. cikk szerint az eljárás a vitás esetnek békés úton való érdemi elintézésére akkor is megindul, „ha az két olyan állam közt merült fel, melyek közül csak az egyik vagy egyik sem tagja a Szövetségnek“. Ilyenkor a Szövetség kötelékébe nem tartozó államot vagy államokat fel kell szólítani, hogy a vitás kérdés megoldása céljából a Szövetség tagjaira megállapított köte-

lezettségeknek vessék alá magukat és pedig olyan feltételek mellett, amelyeneket a Tanács „igazságosaknak tart”. Rájuk nézve az Egyezségokmány rendelkezései nem lévén kötelezők, a Tanács közvetítő eljárása csak a konkrét esetre kifejezett hozzájárulásuk alapján indulhat meg. A Szövetségnek a béke biztosítása érdekében kötelessége a nem tagállamokat ilyen értelemben felszólítani. Ha felszólítása eredménytelen maradt s az illető nem tagállam a Szövetség valamelyik tagja ellen háborút indít, vele szemben a 16. cikkben előírt szankciók nyernek alkalmazást. E szankciók azonban itt nem a büntetés jogi természetével bírnak, mert hiszen a nem-tagállamok részéről a hozzájárulás megtagadása és a háború indítás nem nemzetközi deliktum s így nincs büntetésnek helye, mint a tagállamok illegitim háborúi esetén. A gazdasági és katonai szankciók itt egyszerűen a Szövetségnek a béke biztosítását célzó intézkedései.

Míg a tagállamok a 15. cikk szerinti feltételek esetén igényelhetik a Tanács közvetítő eljárásának lefolytatását, a nem-tagállamoknak ilyen joguk nincs. Ha alávetik is magukat a 12—16. cikkek rendelkezéseinek, akkor sem igényelhetik, hogy az eljárás a 15. cikk szabályai szerint folytattassék le, mert e rendelkezések velük szemben azokkal a változtatásokkal irányadók, melyeket a Tanács szükségesnek tart. A Tanács idevonatkozó határozatát az illető nem-tagállam hozzájárulása nélkül hozza, mert ez nem igényelheti azt sem, hogy a tagállamok módjára a Tanácsba ad hoc képviselőt küldhessen.

A Tanács a felszólítás elküldése után azonnal — tehát nem várva be az érdekelt nem-tagállam hozzájárulását sem, — vizsgálatot indít a vitás eset körülményeire nézve és azt az intézkedést indítványozza, amelyet az adott esetben legjobbnak és leghathatósabbnak tart. Evidens tehát, hogy a 17. cikknél a súlypont nem a vitás kérdés békés úton való érdemi elintézésén van, mint a 15. cikk esetében, hanem a Tanácsnak a béke biztosítását célzó közvetlen intézkedésein. E tekintetben a 10. cikkhez, a 11. cikk első bekezdéséhez s a 16. cikkhez áll közel. Ez különösen kitűnik a 17. cikk utolsó bekezdéséből, mely szerint, „ha a felszólítás ellenére mindkét fél (t. i. nem-tagállam) vonakodik a Szövetség tagjaira rótt kötelezettségeket a vitás eset elintézésénél elfogadni, a Tanács minden olyan intézkedést és

indítványt megtehet, amely az ellenségeskedések megelőzésére és a vita megoldására alkalmas“. Ez a rendelkezés már egészen közel áll ahhoz, mely a 11. cikk első bekezdésében foglaltatik s bár kétségtelenül az esetek egy szűkebb körére, lényegében ugyanazt a rendelkezést teszi.⁶⁵⁾

A 11. cikk második bekezdése — mint már említettem — olyan esetekre vonatkozik, melyekben a háború veszélye még kevésbé imminens, mint a 15. cikk szerint. Itt nemcsak már kitört vagy közvetlenül fenyegető háború nincs, hanem olyan konkrét vitás eset sem, mely szakadáshoz vezethet. A 11. cikk második bekezdése „a nemzetközi viszonyokat érintő olyan körülményekre“ intézkedik, melyek azzal fenyegetnek, hogy megzavarják a békét, vagy a nemzetek közt a jó egyetértést, melytől a béke függ. Ilyen körülményekre a Szövetség minden egyes tagjának jogában áll a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét barátságos módon felhívni. Tehát nemcsak az érdekelt állam terjesztheti az ügyet a Szövetség elé, mint a 15. cikk esetén s a felhívás olyan körülményekre is vonatkozhatik, melyeknél nem-tagállamok is — vagy esetleg kizárólag csak ezek — vannak érdekelve.

A 11. cikk második bekezdése nem tartalmaz rendelkezéseket arra nézve, hogy a Szövetség ilyen felhívás esetén mi módon jár el. Az sincs kifejezetten megállapítva, hogy köteles-e a Közgyűlés, illetőleg a Tanács a szóban forgó esetet érdemi vizsgálat tárgyává tenni. Az kétségtelen, hogy ha a felhívás megtörtént, az ügy a Közgyűlés, illetőleg a Tanács legközelebbi ülésének napirendjére kitűzendő, tehát sem a főtitkár, sem más az ügy a limine való elutasítására nem jogosult, mert a Szövetség minden tagja számára kifejezetten biztosítva van a jog, hogy a Közgyűlés, illetőleg a Tanács figyelmét a békét veszélyeztető körülményre felhívja. Arra azonban sem a Közgyűlés, sem a Tanács nincs kötelezve, hogy az illető ügyben bárminő akciót kezdeményezzen. Belátása szerint állapítja meg, hogy

⁶⁵⁾ V. Ö. KUNZ : i. m. 42. és k. l. A 17. cikk utolsó bekezdése csak akkor nyerhet alkalmazást, ha 1. a vita nem-tagállamok közt merült fel s 2. ha ezek visszautasították, hogy a tagállamokra vonatkozó kötelezettségeknek alávéssék magukat. A 11. cikk első bekezdése ezzel szemben bármely államnak egy másik állammal való vitája esetén alkalmazható, tekintet nélkül arra, hogy a vitában szereplő államok tagállamok-e vagy sem.

az illető körülmény tényleg olyan-e, mely a béke biztosítása érdekében közbelépését szükségessé teszi.

A Közgyűlés, illetőleg a Tanács a 11. cikk második bekezdése esetén is csak mint *közvetítő* szerepel, arra kell törekednie, hogy az érdekelt államok közt olyan megállapodást hozzon létre, mely a béke megzavarásának különben sem közvetlenül fenyegető veszélyét eliminálja. Nem a 15. cikk szerinti eljárást alkalmazza s szerepe épen úgy, mint a 11. cikk első bekezdése esetén tulajdonképen csak annak az eljárásnak megállapítására szorítkozik, mely az érdemi elintézés tárgyában a felek közös megegyezésével lefolytatandó lesz. Ennek során természetesen sor kerülhet a Tanács (vagy a Közgyűlés) érdemi közvetítésének elfogadására és alkalmazására is, mikor épen úgy, mint a 11. cikk első bekezdése esetén, a 15. cikkben szabályozott közvetítő eljárás fog lefolytatni.

A 19. cikk az eddig tárgyalt cikkekkel szemben a béke megzavarásának egy még távolabbi lehetőségére provideál. Itt nincs szó már kitört vagy közvetlenül fenyegető háborúról, nincs szó a békét megzavarással fenyegető olyan konkrét konfliktusról sem, mely már felmerült, itt jogszabályokról van szó, melyek alkalmazhatatlannak váltak s amelyek, ha fennmaradásukhoz az egyik fél makacsul ragaszkodik s ennek következtében legális és békés úton való megváltoztatásuk nem sikerül, könnyen az erőszak útján való megváltoztatást provokálhatják.

Ezzel függ össze, hogy a Nemzetek Szövetsége részéről való akció itt kevésbé határozott és energikus, mint a többi szakaszok esetén. 1. A Szövetség a 19. cikk szerint *nem köteles akciót kezdeményezni* még akkor sem, ha megállapítja, hogy e cikk alkalmazásának feltételei tényleg fennforognak, itt tehát a tagállamnak az eljárás lefolytatását igényelni nincs joga. 2. A Szövetség itt nem intézkedik, mint a 11. cikk első s nem közvetít, mint a 11. cikk második bekezdése s a 15. cikk esetén; nem tesz javaslatokat a feleknek s nem igyekszik köztük kompromisszumot hozni létre, egyszerűen felhívja őket a szóban forgó szerződések és nemzetközi állapotok újabb megvizsgálására. Akármilyen nagy legyen is e felhívás morális és politikai súlya, ahhoz jogi hatások semmi irányban sem fűződnek, az államok nemcsak az illető jogszabályok megváltoztatására nincsenek kötelezve, hanem jogilag az a kötelezettség sem áll fenn, hogy

azokat újabb megvizsgálás tárgyává tegyék. 3. Míg a többi esetekben a Szövetség akkor is közbelép, ha a Szövetségen kívül álló államok vannak az ügyben érdekelve, a 19. cikk szerinti eljárásnak csak tagállamokkal szemben van helye.⁶⁶⁾

Különbség az is, hogy míg a 11. cikk 1. bekezdése szerinti eljárás a Tanács hatáskörébe tartozik, s a 11. cikk második bekezdésében s a 15. cikkben szabályozott eljárásra a Közgyűlésnek és a Tanácsnak konkuráló hatásköre van, a 19. cikk szerint egyedül a Közgyűlés jogosult eljárni.

A 19. cikk alkalmazásának mások az előfeltételei, mint a 10., 11., 15. és 17. cikkeknek, nemcsak az eljárás más, mely ugyanahhoz a tényálláshoz kapcsolódik, hanem a tényállás is különböző s ez a különböző tényállás involválja az eljárás különbözőségét. A 19. cikk e szempontból a 11. cikk második bekezdéséhez áll legközelebb, de azzal sem azonos. Ez utóbbi — mint láttuk — egy konkrét konfliktust tételez fel, a 19. cikk szerint pedig nincs konfliktus, csak egy tarthatatlan jogszabály, melynek hatályban maradása konfliktust eredményezhet.

A 19. cikknek az Egyezségokmány egyéb cikkeivel való emez összefüggéséből következik, hogy az alkalmazhatatlanná vált szerződések és a békét veszélyeztető nemzetközi állapotok ügye nemcsak a 19. cikk alapján kerülhet a Nemzetek Szövetsége elé. Nincs kizárva annak lehetősége, hogy a Tanács, illetőleg a Közgyűlés akár a 11. cikk második bekezdése, akár a 15. cikk alapján valamely nemzetközi szerződés, illetőleg nemzetközi állapot revíziójára hívja fel a feleket, ha t. i. a 11. cikk második bekezdése alapján úgy látja, hogy a fennálló szerződés, illetőleg állapot olyan körülmény, „mely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét vagy a nemzetek közt a jó egyetértést, melytől a béke függ“, illetőleg a 15. cikk alapján ezt az indítványt találja „az eset megoldására nézve méltányosnak és megfelelőnek“.

Ilyenkor a határozatnak persze nem az a jogi természete

⁶⁶⁾ Az Egyezségokmány 11. cikke egyaránt vonatkozik a tagállamok és a nem-tagállam megfelelő ügyeire, a 10. cikk a támadót illetőleg szintén nem tesz különbséget tagállam és nem-tagállam közt, a területi épség és politikai függetlenség védelmét azonban már a Szövetség tagjaira korlátozza, a 12—16. cikkek rendelkezéseinek a nem-tagállamokra való alkalmazását bizonyos módosításokkal egy külön cikk: a 17. írja elő. A 19. cikk ezekkel ellentétben nem-tagállamokra egyáltalában nem alkalmazható.

és a jogkövetkezménye, mint a 19. cikk szerinti eljárás esetén, hiszen épen arról van szó, hogy a revízió más cikkek alapján és más eljárás szerint kezdeményeztetett.

A 11. és 15. cikkek szerint a revízió iránti felhívás csak egyik esete a Szövetség által alkalmazható elintézési módoknak, a 19. cikk szerinti eljárás pedig kizárólag csak erre a felhívásra vonatkozhatik. A 19. cikk ilyen értelemben a revíziós cikk, de nem olyan értelemben, mintha a revíziót igénylő szerződések ügyében a Nemzetek Szövetsége kizárólag a 19. cikk alapján hozhatna határozatot.⁶⁷⁾

⁶⁷⁾ 1924-ben a genfi jegyzőkönyv tárgyalása alkalmával a 3. bizottság illetékes albizottsága a jegyzőkönyvben foglalt rendelkezések aluli kivételként a 4. cikk egy külön szakaszában annak kimondását javasolta, hogy a szerződések és nemzetközi állapotok revíziója tárgyában az Egyezségokmány 19. cikke szerint egyedül a Közgyűlés illetékes eljárni. Az 1. bizottság e javaslattal szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérdés jogilag egészen evidens s így felesleges bárminő rendelkezés. POLTRIS a 3. bizottság elnöke azon az állásponton volt, hogy ha a helyzet jogilag evidens is, kérdés, hogy politikailag nem kívánatos-e ezt a deklarációt mégis megtenni. (Actes de la 5. Session ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions III. 71. l.) A 3. bizottság végül is törülte a vita tárgyává tett szakaszt. A jelentés szerint mindkét bizottságnak egyértelműen az a véleménye, hogy a kötelező arbitrage-nak a szerződések revízióját s a területi integritást illető kérdésekre való alkalmazhatatlansága annyira nyilvánvaló, hogy azt felesleges kifejezetten külön rendelkezés tárgyává tenni.

POLTRIS, mint előadó a Közgyűlés plenáris ülésén újból hangsúlyozta ezt a tételt, hogy a jegyzőkönyv által létesített eljárás a szerződések és nemzetközi állapotok revíziójára nem alkalmazható, erre a 19. cikkben megállapított különös eljárás vonatkozik. (Actes de la 5. Session ordinaire de l'Assemblée. Séances plénières 198. lap. V. ö. RAY i. m. 564. és k. l.)

Nézetem szerint e bizottsági határozatok nem értelmezhetők úgy, hogy a Nemzetek Szövetsége az Egyezségokmány 11. és 15. cikkei alapján nem volna jogosult a revíziót kezdeményezni. E vita során egyáltalában fel sem merült a 11. és 15. cikk interpretálásnak kérdése, a kérdés az volt, hogy a kötelező arbitrage, mint a jegyzőkönyv által tervezett új eljárás alkalmazható lesz-e a szerződések és nemzetközi állapotok revíziójára. A bizottsági határozatok negatív értelemben ezt a kérdést döntötték el, s egyáltalában nem érintették azt, hogy a Tanács, illetőleg a Közgyűlés nem e cikk szerinti eljárás során hozhat-e olyan határozatokat, melyek szerződések vagy nemzetközi állapotok revízióját célozzák.

Épen ilyen téves nézetem szerint a magyar kormánynak az optáns kérdésben 1927. november 29-én kelt memorandumából (Journ. Off. IX. année. 1928. 559. l.) azt a következtetést vonni le, mintha a magyar kormány felfogás szerint a szerződések revíziójáról nem is lehetne szó olyan

A 15. cikk szerinti eljárást a vitában álló felek tehetik folyamatba, a 11. cikk második bekezdése alapján a kezdeményezés a Szövetség valamennyi tagállamát megilleti s mint látni fogjuk, ugyanez a helyzet a 19. cikkre vonatkozólag is. A 11. cikk első bekezdése alapján a Szövetségnek kötelessége ugyan a béke fenntartására alkalmasnak és hathatósnak mutakozó minden intézkedést megtenni s így az eljárás — hogy így mondjam — hivatalból is megindítandó,⁶⁸⁾ de természetes, hogy a megindításra itt is rendszerint a Szövetség tagjai tesznek indítványt. Így végeredményében a kezdeményező tagállam elhatározásától függ, hogy az alkalmazhatatlanná vált szerződés miatt a konkrét esetben, melyik cikk szerinti eljárás tétetik folyamatba. Igaz ugyan, hogy a különböző cikkek szerinti eljárásoknak különbözők az előfeltételei s így adott viszonyok közt tulajdonképpen mindég csak egy cikk alapján lehetne az eljárást megindítani, a szerint, hogy már kitört, illetőleg közvetlenül fenyegető háborúról, a háborúnak nem közvetlen veszélyéről, vagy esetleg annak csak távolabbi lehetőségéről van szó. A fennforgó körülményeket azonban a kezdeményező állam minősíti s az ő kezdeményezése nem utasítható vissza azon az alapon, hogy az eljárásnak az Egyezségokmányban megállapított feltételei nem forognak fenn.⁶⁹⁾ Nincs szerv, mely a kérelmet ez

eljárás során, mely kifejezetten nem a 19. cikk alapján tétett folyamatba. A magyar kormány e memorandumában az ellen foglalt állást, hogy a Tanács a jogászbizottság javaslatának elfogadásával a Vegyes Döntő Bíróság hatásköre tárgyában határozatot hozzon, hivatkozva arra, hogy ez nem szerződés-értelmezés, hanem szerződés-módosítás lenne, s így megkerülése a 19. cikkben megállapított eljárásnak. Az evidens, hogy olyan eljárás, mely kifejezetten és kizárólagosan szerződés-módosítást céloz, a 11. cikk alapján nem indítható. A magyar kormány idézett megjegyzése erre vonatkozik s nem jelenti azt, hogy adott esetben, mint alkalmas és hathatós intézkedést ne lehetne e cikk alapján is szerződés-módosítást kezdeményezni. V. ö. RAY i. m. 564. és k. l. RAY azon az állásponton van, hogy a 19. cikk legalább elvileg kizárja a szerződések revíziójára más eljárás alkalmazását, hangsúlyozza azonban, hogy ez a szabály nem tekinthető abszolutnak. V. ö. még KUNZ i. m. 126—127. l.

⁶⁸⁾ Ugyanígy KUNZ i. m. 24. lap. RAY szerint az eljárás ilyenkor is csak egy tagállam kezdeményezésére indulhat ki, kinek kérelmére a főtítárnak haladéktalanul egybe kell hívni a Tanácsot.

⁶⁹⁾ A Korfu-ügyben kiküldött jogász-bizottság a 15. cikkre vonatkozólag kifejezetten megállapította, hogy „ha egy vitás ügy, mely alkalmas

alapon az eljárás megindítása nélkül a limine jogosítva volna visszautasítani, így az eljárásnak szükségképen a felhívott cikk alapján kell megindulnia s legfeljebb annak folyamán hozható olyan határozat, mely az ügyet más eljárás elé utalja.

5. §. A 19. cikk alkalmazásának eljárási szabályai.

A 19. cikk alkalmazásának eljárási szabályait az Egyezségokmány nem írja elő, mindössze azt állapítja meg, hogy az eljárás a Közgyűlés hatáskörébe tartozik.

A Nemzetek Szövetségének 1929-ben tartott X. Közgyűlése a kínai delegáció által előterjesztett indítvány alapján⁷⁰⁾ foglalkozott a 19. cikk mikénti alkalmazásának kérdésével s e tárgyban a következő határozatot hozta: „A Közgyűlés kijelenti, hogy a Szövetség bármelyik tagja saját felelősségére a Belső szabályzatnak megfelelően a Közgyűlés napirendjére hozhatja azt a kérdést, hogy van-e helye a 19. cikkben előírt felhívásnak olyan szerződéseknél, melyek nézete szerint alkalmazhatatlannak váltak és olyan nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására, melyek szerinte a világ békéjét veszélyeztethetik. Kijelenti, hogy az ilyen kérelemnek, hogy a Közgyűlés által vizsgálat tárgyává tétessék, alkalmas formában, t. i. a 19. cikknek megfelelően kell szövegezve lenni; kijelenti, hogy, ha a kérés ilyen formában a Közgyűlés napirendjére hozatik, az azt a rendes eljárás szabályainak megfelelően tárgyalás alá fogja venni s amennyiben helye van, a kért felhívást megteszi“.^{70a)}

E határozat figyelembe vételével az eljárás általános elveit véve alapul, a következőket állapíthatjuk meg:

A 19. cikk alkalmazására a Szövetség tagállamai tehetnek indítványt és pedig akár egy tagállam egyedül, akár két vagy arra, hogy szakadáshoz vezessen, a felek egyikének kérelme alapján a 15. cikk első bekezdése szerint a Tanács elé terjesztetik, a 15. cikk 8. pontjában szabályozott eset (t. i. az egyik állam kizárólagos hatáskörébe tartozás) az egyetlen, melyben a Tanácsnak az ügygel nem kell foglalkoznia“, tehát, hogy az ügy tárgyalása nem utasítható el azon az alapon, hogy a fennforgó körülmények nem valósítják meg az eljárás megindításának az Egyezségokmányban előírt feltételeit. Ez az elv a többi cikkekre vonatkozólag is áll.

⁷⁰⁾ Lásd alább a II. rész 6. §-át.

^{70a)} Journ. Off. Suppl. spécial. No. 75. 177. 1.

több állam együttesen. A Közgyűlés Belső szabályzata is megállapítja, hogy a Közgyűlés napirendje egyebek mellett „d) a Szövetség tagjai által előterjesztett kérdéseket“ öleli fel (4. cikk 2. szakasz). A 19. cikk alkalmazása ezek közé a kérdések közé tartozik.

A 19. cikk alkalmazását a Tanács is indítványozhatja. Ez szükségképen következik abból, hogy a kérelmet a tagállamok nemcsak egyenként, hanem többen együtt is előterjeszthetik, a Tanács által való kezdeményezés pedig lényegileg több tagállam részéről való kezdeményezést jelent. A Közgyűlés Belső szabályzatának fent idézett cikke is a Tanács és a Szövetség tagjai által előterjesztett kérdéseket utalja a Közgyűlés napirendjére (c. pont).⁷¹⁾

Az indítvány előterjesztésének időpontjára azok a rendelkezések irányadók, melyeket a Közgyűlés Belső szabályzata a napirend összeállítására vonatkozólag tesz. Ezek szerint az ülésszak napirendje a Tanács elnökének jóváhagyásával a főtitkár által állapíttatik meg s a tagokkal a maga egészében az első ülés határnapját legalább négy hónappal megelőzően közlendő. (4. cikk 1.) A 19. cikk alkalmazására vonatkozó indítvány tehát a Közgyűlés megnyitását több, mint négy hónappal megelőzően terjesztendő elő, hogy az a napirendre felvehető legyen. A kellő időben előterjesztett indítványnak a napirendre való kitűzése nem tagadható meg.

A Közgyűlés valamennyi tagja kérheti a megnyitó ülés határnapját legalább egy hónappal megelőzően új kérdéseknek a napirendre való felvételét. Ezek a kérdések pótlistára vétetnek s a tagokkal a megnyitást legalább három héttel megelőzően közlendők. A Közgyűlés dönti el, hogy ezek a pótlistán szereplő kérdések az ülések napirendjére kitűzetnek-e vagy sem. (4. cikk 3.) Ha tehát a revízióra vonatkozó indítvány a megnyitást megelőző négy hónapon belül, de a megnyitó ülést legalább egy hónappal mégis megelőzően terjesztetik elő, az a póttárgysoro-

⁷¹⁾ Ugyanigy RADOIKOVITCH i. m. 253. lap. Az a körülmény, hogy a Közgyűlés idézett 1929-i határozata kifejezetten a Szövetség egy tagjáról (un Membre de la Société) beszél, nem értelmezhető úgy, hogy az indítványt több állam együttesen nem terjesztheti elő. E megszorításnak sem az Egyezségokmányban, sem a Belső szabályzatban semmi alapja sem volna.

zatra jut s a Közgyűlés döntésétől függ, hogy tárgyalás alá kerül-e vagy sem. A Közgyűlés ez ügyben — eljárási kérdésről lévén szó, — az 5. cikk 2. pontja szerint szótöbbséggel határoz.

Ha a Közgyűlés megnyitását megelőző egy hónapon belül terjesztetik elő a 19. cikk alkalmazására vonatkozó indítvány, az csak rendkívüli körülmények közt tűzhető napirendre, csak a napirendre tűzést követő negyedik napon s csak bizottsági jelentés után kerülhet tárgyalás alá. A Közgyűlés azonban kétharmad többséggel az indítvány azonnali tárgyalását is elhatározhatja. (4. cikk 4.)

A napirend megállapítására vonatkozó eme rendelkezések nemcsak a rendes, hanem a rendkívüli ülészekokra is vonatkoznak. Rendkívüli ülészek tartását egyszerű szótöbbséggel úgy a Tanács, mint egy megelőző ülészekán a Közgyűlés is elhatározhatja. Ezeken kívül összehívandó rendkívüli ülészekra a Közgyűlés akkor is, ha azt egy vagy több állam kéri, s ha a tagok többsége a kérésnek velük való közlésétől számított egy hónapon belül az összehívás mellett nyilatkozik. A rendkívüli ülészek összehívásának is elvileg négy hónappal előbb kell megtörténnie, kivételes körülmények közt azonban a Tanács szótöbbséggel hozott határozata alapján ez az időtartam leszállítható.^{71a)}

E szabályok szerint a Közgyűlés rendkívüli ülészekra kifejezetten a 19. cikk alkalmazása tárgyában is összehívható, illetőleg ilyen indítvány a napirend megállapítására vonatkozó általános szabályok szerint a rendkívüli ülészek napirendjére is kitűzhető.

Ha az ügy a Közgyűlés napirendjére kitűzetett, a Belső szabályzat rendelkezéseinek megfelelően kerül tárgyalás alá. E szabályzat 14. cikkének 2. pontja szerint a Közgyűlés a napirendre tűzött ügyekben nem dönthet csak bizottsági jelentés beterjesztése és szétosztása után, feltéve, hogy kétharmad többséggel másként nem határoz. Ebből következik, hogy a 19. cikk alkalmazására vonatkozó indítvány is első sorban bizottsági tárgyalás alá kerül s a bizottsági tárgyalás csak akkor mellőz-

^{71a)} E rendelkezésnek, mely a rendes ülészekra is vonatkozik, a dolog természete szerint első sorban a rendkívüli ülészekokra vonatkozólag van jelentősége.

hető, ha a Közgyűlés kétharmad többséggel az indítvány azonnali tárgyalását kimondja.

RADOIKOVITCH⁷²⁾ szerint a gyakorlatban valószínűleg az lesz a leginkább előforduló eset, hogy egy vagy több delegátus azonnal felveti a question préalable-t, hogy ez által a kérdés érdemi tárgyalása megakadályoztassék. Ugyanezt SCHNEIDER⁷³⁾ és GÖLLNER⁷⁴⁾ is lehetségesnek tartja.

A Közgyűlés Belső szabályzata tényleg megengedi a question préalable felvetését. A 18. cikk 1. pontja értelmében: „Dans toute discussion, tout représentant peut poser la question préalable ou suspensive. Cette question aura la priorité; outre l'auteur de la proposition deux orateurs dans chaque sens peuvent prendre la parole“. A question préalable azonban, amint az egyrészről a 18. cikk 1. pontjának szövegéből, másrészről annak a Belső szabályzat rendszerében való elhelyezéséből megállapítható, csak a tárgyalás során vethető fel, tehát csak akkor, ha a Közgyűlés a bizottsági jelentés alapján megkezdte az ügy érdemi tárgyalását, vagy ha a 14. cikk fentebb idézett rendelkezése szerint kétharmad többséggel az azonnali tárgyalást elhatározta. Ha az ügy tárgyalására a napirend szerint sor kerül, csak két lehetőség van: vagy a bizottsághoz utalás, vagy az azonnali tárgyalás elhatározása. Ha a Közgyűlés az utóbbi értelemben dönt, a question préalable azonnal felvethető s ilyenkor legfeljebb négy szónok szólhat hozzá a kérdéshez, kettő az indítvány mellett s kettő ellene. Azután következik a határozathozatal; ez a határozat szótöbbséggel hozható, lévén a question préalable eljárási kérdés, melyben az Egyezségokmány 5. cikkének 2. pontja szerint az egyhangúság nem kívántatik meg.⁷⁵⁾

A 19. cikk alkalmazására irányuló indítványnak bizottsági tárgyalás nélkül való levétele a napirendről tehát csak a Közgyűlésen képviselt államok kétharmad többségének hozzájárulásával történhetik meg, mert a bizottsági tárgyalás csak ilyen

⁷²⁾ I. m. 255—256. lap

⁷³⁾ I. m. 130. lap.

⁷⁴⁾ I. m. 84. és k. l.

⁷⁵⁾ A Belső szabályzat 19. cikkének 3. pontja szerint „Sont considérées comme questions de procédure toutes décisions prises en vertu des articles du présent Règlement“.

többséggel mellőzhető.⁷⁶⁾ Ha a bizottsági jelentés előterjesztetett, a vita nemcsak a question préalable felvételével, a 18. cikk 1. pontja alapján korlátozható, hanem a 18. cikk 3. pontja alapján is, mely lehetővé teszi a vita bezárásának indítványozását. Ilyenkor, ha a klotur-indítvány ellen szót kérnek, csak két szónokot illet meg a felszólalás joga s utána következik a klotur felett szótöbbséggel való határozat-hozatal. Persze a két eset csak a vita korlátozása, mint eredmény tekintetében egyezik, különben lényeges különbség van köztük: a 18. cikk 1. pontja alapján nincs érdemi határozat, a 3. pont alapján érdemi határozatot hoznak.

Ha az ügy akár bizottsági jelentés alapján, akár közvetlenül tárgyalás alá véték, az minden vonatkozásban vita tárgyává tehető. Bármilyen kényes legyen is egy konkrét esetben az ügy nyilvánosan való érdemi tárgyalása, a vita korlátozására vagy épen kizárására semmi jogi alap sincs. Nem fogadható el DUPUIS-nek és HASAS-nak az az álláspontja, hogy a Közgyűlésnek a felhívás kérdésében való döntésre kell szorítkoznia s nem mehet bele az ügy érdemi megvitatásába.⁷⁷⁾ Annak természetesen nincs akadálya, hogy a tárgyalás a Belső szabályzat 11. cikkének 2. pontja alapján zártülésben történjék, de az érdemi tárgyalás nem zárható ki.

A Közgyűlésnek jogában áll az ügyre vonatkozó további felvilágosításokat kérni; külön bizottságot is küldhet ki egyes kérdések tisztázására s természetesen el is halaszthatja a határozathozatalt, ha az ügyet döntésre megértettnek nem tartja. RADOIKOVITCH lehetségesnek tartja azt is, hogy kikérje az Ál-

⁷⁶⁾ A bolóviai indítvány esetében követett gyakorlat nem mond ellen a most kifejtett álláspontnak. Igaz ugyan, hogy ez az indítvány érdemi tárgyalás nélkül véték le a Közgyűlés napirendjéről, de azzal az indoklással, hogy a Közgyűlés az indítvány tárgyalására, mely kifejezetten a szerződés revízióját kívánta, nem kompetens. Ha egy ügy, mely nem tartozik a Közgyűlés elé, tévesen mégis kitűzethetné a napirendre, a Közgyűlésnek módjában van az ülészak kezdetén, a napirend elfogadásakor, az illető ügyet törölni. Ha azonban a 19. cikk alkalmazására vonatkozó indítvány az Egyezségokmány rendelkezéseinek megfelelően terjesztett elő, hatáskör hiánya miatt azt a napirendről törölni nem lehet.

⁷⁷⁾ DUPUIS: Chilei vörös könyv 78—79., HASAS: La révision du Traité de Trianon et les difficultés suscitées par la Hongrie en ce qui concerne son application. 51. lap. V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 256. és k. 1.

landó Nemzetközi Bíróság véleményét, „különösen — mint mondja akkor — ha a rebus sic stantibus klauzula alapján alkalmazhatatlanná vált szerződésekről van szó”.⁷⁸⁾

Az Egyezségokmány 14. cikke értelmében „elle — t. i. a Nemzetközi Állandó Bíróság — donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée“. E szöveg szerint, éppen úgy, mint az angol eredeti szerint is,⁷⁹⁾ úgy látszik, hogy a Tanács és a Közgyűlés bármely ügyet a Bíróság elé terjeszthet véleményezés végett, de a dolog természetéből következik, hogy a Bíróság véleményező hatásköre csak jogi természetű vitákra, illetőleg csak jogi természetű kérdésekre vonatkozik. A 19. cikk alkalmazásával kapcsolatosan is tehát csak jogkérdések terjeszthetők véleményezés végett a Bíróság elé. Nincs kizárva, hogy a 19. cikk alkalmazásával összefüggésben felmerülnek jogkérdések is, ezekre vonatkozólag a Bíróság véleménye természetesen kikérhető, de maga a 19. cikk alkalmazásának kérdése — mint fentebb kifejtettem — nem jogkérdés. Nem jogkérdés akkor sem, ha rebus sic stantibus klauzula alapján alkalmazhatatlanná vált szerződésekről van szó. Hiszen láttuk, hogy a rebus sic stantibus klauzula nem jogszabály, mely a szerződés hatályát megszüntetné, illetőleg azt felmondhatóvá tenné. A 19. cikk alkalmazásánál sohasem arról van szó, hogy egy nemzetközi jogszabály hatályát veszítette-e s nem is arról, hogy fennáll-e a jogi lehetősége vagy a jogi szükségszerűsége a hatályonkívül helyezésnek. Ha ilyen természetű vita merül fel — könnyen elképzelhető, hogy egy szerződés érvényességének kérdése vitássá válik — az ügy, ha nem bíróság elé kerül, hanem a Nemzetek Szövetsége elé, a Szövetséget nem a 19. cikk alapján fogja foglalkoztatni, hanem az Egyezségokmány 15., vagy 11. cikke alapján. A 19. cikknél a kérdés mindég az, hogy valamely nemzetközi jogszabály hatályban tartható-e, illetőleg, hogy a hatályban tartás nem veszélyezteti-e a béke érdekét. Ez pedig — mint fentebb megállapítottam — éppen úgy nem jogkérdés, mint

⁷⁸⁾ I. m. 257. lap.

⁷⁹⁾ Az angol eredeti megfelelő mondata így szól: „The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly“.

a hogy nem jogkérdés valamely törvény reformjának szükségessége.

Élénken vitatott kérdés, hogy a 19. cikk szerinti felhívást a Közgyűlésnek egyhangúlag vagy szótöbbséggel kell-e elhatároznia.

Az Egyezségokmány 5. cikkének 1. és 2. pontja szerint: „Hacsak a jelen Egyezségokmány vagy a jelen Szerződés rendelkezései kifejezetten másként nem intézkednek, a Közgyűlésnek vagy a Tanácsnak bármely ülésén a határozatokat az ülésen képviselt szövetségi tagok egyhangú hozzájárulásával kell hozni. Minden eljárási kérdésben, amely a Közgyűlés vagy a Tanács ülésein felmerül, ideértve az egyes ügyek megvizsgálására szolgáló bizottságok kiküldését is, a Közgyűlés, illetőleg a Tanács határoz és pedig az ülésen képviselt szövetségi tagok szótöbbségével“.

E rendelkezésre hivatkozással többen igen hangsúlyozottnan azon az állásponton vannak, hogy a 19. cikk alkalmazásának kérdésében — mivel nincs kifejezett kivétel statuálva az egyhangúság követelménye alól — a határozatot az ülésen képviselt összes szövetségi tagok egyhangú hozzájárulásával kell hozni.^{79a)}

A kérdés azonban nem ilyen egyszerű. A határozathozatal módja az Egyezségokmány 5. cikkében távolról sincs kimerítően szabályozva. Az 5. cikk első pontjának nem lehet azt az értelmet adni, hogy úgy a Közgyűlés, mint a Tanács részéről minden akaratnyilvánításnak — kifejezett ellenkező rendelkezés hiányában — egyhangúlag kell történnie. Ez a rendelkezés csak a deciziókra (décisions — decisions) vagyis a döntés jellegével bíró kötelező határozatokra vonatkozik s az egyéb természetű elhatározásokat (elhalasztás, felkérés, ajánlás és ohajtás) nem öleli fel.

Ezt kétségtelenné teszi az egyhangúság követelményét kimondó 5. cikk ratio legis-e. Ez a követelmény a Közgyűlést illetőleg a tagállamok szuverénitását van hivatva biztosítani, azt, hogy egy tagállamra vonatkozólag se lehessen az ő hozzájárulása nélkül öt kötelező határozatot hozni. Ebből következik,

^{79a)} Így a chiléi Vörös könyvben DAVIS (75. lap), DUPUIS (79. lap); FAUCHILLE (89. lap), továbbá BOUFFALL i. m. (896. lap), RADOIKOVITCH i. m. 260. és k. l., OPPENHEIM: International Law. Vol. I. 1920. 299. lap.

hogy az egyhangúság nem lehet követelmény ott, ahol a határozat az egyes tagállamok szuverénitását nem érinti, akár azért nem, mert nem az ő részükről tanúsítandó magatartást szabályoz, akár azért nem, mert bár rájuk vonatkozik, de nem kötelező magatartást ír elő.

Ez az oka, hogy az Egyezségokmány kifejezett rendelkezései szerint nem kívántatik egyhangúság magának a Szövetségnek szervezetét érintő legfontosabb kérdésekben: az új tagok felvételéhez, (a Közgyűlésen) az állandó és változó tanácsstagok számának felemeléséhez és az Egyezségokmány megváltoztatásához. Ezek a határozatok nem az egyes tagállamokra vonatkozólag tesznek intézkedéseket s így azok szuverénitását nem is érintik. Ugyanilyen természetűek az 5. cikk 2. pontjában szabályozott eljárási kérdések is.

Másodszor nincs szükség az egyhangúság követelményére, mint a szuverénitás biztosítékára azoknál a határozatoknál, melyek tagállamokra vonatkoznak ugyan, de nem kötelező magatartást írnak elő s ennek következtében az állami szuverénitást szintén nem érintik. Ez az oka, hogy az 5. cikk 1. pontja az egyhangúságot kifejezetten csak a decizió jogi természetével bíró határozatokra írja elő.

A helyzet tehát nem az, hogy mindenkor egyhangúságra van szükség, kivéve az eljárási kérdéseket s a külön szabályokkal statuált kivételeket. Az egyhangúság csak a döntést tartalmazó, illetőleg az érdekelteket kötelező határozatokhoz kívántatik meg, egyéb határozatok az általános eljárási elveknek megfelelően szótöbbséghez hozhatók. Az általános eljárási elvek szerint ugyanis a szótöbbséggel való határozat a szabály s az egyhangúság a külön kiemelendő kivétel.

A Közgyűlést illetőleg még ez a deciziókra korlátozott egyhangúság is voltaképpen tovább megy, mint az az Egyezségokmány szelleméből következne. E követelménynek ugyanis csak az általános érvényű, vagyis azon határozatok szempontjából van jelentősége, melyek valamennyi tagállamra egyaránt vonatkoznak. Ezeknél az egyhangúság annak a követelménynek tesz eleget, hogy a határozat az összes érdekelt államok hozzájárulásával hozassék. Kétségtelen, hogy az 5. cikk 1. pontja ezeket a határozatokat is tartja szem előtt, hiszen egyes államokra vonatkozó s döntést igénylő ügyek csak kivételesen ke-

rülnek a Közgyűlés és nem a Tanács elé. Az egy államot vagy egyes államokat érintő határozatoknál a szuverénitás megóvásához az érdekelt államok hozzájárulása elegendő volna, mert a szuverénitás szempontjából egészen közönyös, hogy a döntéshez az ülésen képviselt többi államok hozzájárultak-e.

A Tanácsban a helyzet más. Itt az egyhangúság nemcsak a szuverénitás biztosítója, hanem egyszersmind azt a célt is szolgálja, hogy a Tanács elé kerülő nemzetközi ügyekben a tanácsstagok hozzájárulása nélkül ne legyen határozat hozható s így ez a rendelkezés a tanácsstag-államok, elsősorban az állandó tanácsstagok akaratának a nemzetközi hatalom gyakorlásában való érvényesülését is biztosítja.⁸⁰⁾

Kétségtelen, hogy az Egyezségokmány a Szövetség valamennyi tagjának az őket közvetlenül nem érintő ügyekre nem akar adni olyan befolyást, hogy azok valamennyiük hozzájárulása nélkül ne legyenek elintézhetőek. Az 5. cikk 1. pontjából pe-

⁸⁰⁾ Az a londoni bizottság is, melyet Columbiának az első Közgyűlésén előterjesztett amaz indítványa tárgyában küldöttek ki, hogy kétharmad többség legyen elegendő mindenütt ott, ahol az Egyezségokmányban lefektetett elvek alkalmazásáról van szó (v. ö. Actes de la II. Assemblée. Séances des commissions. 177. lap), különbséget tett jelentésében a Közgyűlés és a Tanács határozata közt, azt mondván, hogy az egyhangúság követelménye ienntartandó a Tanács és a Közgyűlés mindama rezolúcióira, melyek decizió formájában hozattak s a Tanács valamennyi rezolúciójára, bárminő természetűek legyenek is azok. RAY (i. m. 232—233. lap) ezt a különbségtételt indokolatlannak tartja, tekintve, hogy az 5. cikk mindkét szerv részére abszolút azonos helyzetet statuál. Az 5. cikk grammatikai magyarázata alapján kétségtelenül így is áll a dolog, de hogy ez a különbségtétel nem idegen az Egyezségokmány szellemétől, azt mutatják azok a rendelkezések, melyek bizonyos ügyek elintézéséhez a Közgyűlés többségén kívül a Tanács összes tagjainak hozzájárulását kívánják meg (új állandó tanácsstagok kijelölése, főtitkár kinevezése), illetőleg az Egyezségokmány módosításánál azt, hogy a hozott határozatot a Szövetségnek azok a tagjai, melyek a Tanácsot alkotják és a Szövetség azon tagjainak többsége, melyek képviselői a Közgyűlést alkotják, megerősítsék, (26. cikk), nemkülönben a 15. cikk 10. pontja, mely szerint, ha egy vitás kérdés a Közgyűlés elé terjesztetik, „a Közgyűlés olyan jelentésének, melyet a Tanácsban képviselt szövetségi tagok jóváhagyásával és a Szövetség többi tagjai többségének hozzájárulásával — minden esetben a vitában álló felek kivételével — hoztak, ugyanaz a hatálya van, mint az olyan jelentésnek, amelyet a Tanács tagjai — kivéve a felek képviselőit — egyhangúlag fogadnak el“.

dig ez következne, ezért megy ez a rendelkezés az egyhangúság követelésében tovább, mint a hogy ez szükséges és logikus volna. Ezt az ellenmondást az idézett rendelkezés és az Egyezségokmány szelleme közt a közgyűlési és tanácsi hatáskör egymáshoz való viszonyára vonatkozóan az a gyakorlat egyenlítheti ki, mely az egyes államokat érintő s döntést igénylő ügyeket következetesen a Tanács elé viszi.

A nem decizio jellegű határozatoknál a Közgyűlés gyakorlata tényleg olyan irányban is fejlődött, hogy az egyhangúságot nem kívánják meg. Egész kétségtelen ez a gyakorlat, az óhajításokat (voeux) és véleményeket (avis) illetőleg.⁸¹⁾, ^{81a)} Kérdésünk eldöntése tehát azon fordul

⁸¹⁾ RAY i. m. 228—229. lap. V. ö. még GÖLLNER i. m. 89. és k. l. s az általuk idézett precedenseket.

^{81a)} Ezzel a kétségtelen gyakorlattal szemben nincs semmi bizonyító ereje annak, hogy Columbiának már említett indítványa, mely szerint azokhoz a határozatokhoz, melyek csak az Egyezségokmány bizonyos rendelkezéseinek megfelelő alkalmazására vonatkoznak, kétharmad többség is elegendő legyen, nem fogadtatott el. РАДОКОВИЧ (i. m. 263. és k. l.) abból, hogy ez a kezdeményezés nem vezetett eredményre, azt a következtetést vonja le, hogy a Közgyűlés nem akart az 5. cikk 1. pontjának a hozható határozatok különböző formája alapján „új értelmet“ adni. Ez a felfogás helytelen. A második Közgyűlés jogi és alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó első bizottsága, mely elé az indítvány utaltatott, albizottságot küldött ki e tárgyban. Ez az albizottság — az első Közgyűlés által kiküldött u. n. londoni bizottság előkészítő munkálataira hivatkozva, — megállapította egyrészt, hogy a columbiai indítvány nem elég precíz, másrészt azt, hogy az egyhangúság követelménye az 5. cikk 1. pontjának okos interpretálása mellett nem akadályozza a Közgyűlés tevékenységét. Az albizottsági jelentés kifejezetten különbséget tesz a határozatok három faja közt: 1. vannak *deciziók*, melyek a tagokra nézve új kötelezettségeket állapítanak meg s melyek ily módon azok szuverénitását érintik. Az ilyen határozatokhoz egyhangúság szükséges, 2. de a Közgyűlés normális tevékenysége inkább a Tanácshoz és a tagállamokhoz intézett „*felhívásokban*“ és „*óhajításokban*“ áll. Ez a határozatok második kategóriája s végül a 3. kategóriába azok az eljárási kérdésekre vonatkozó határozatok tartoznak, melyek az 5. cikk 2. pontja szerint szótöbbséggel hozhatók.

Az albizottság kijelentette, hogy nem tenne javaslatot az Egyezségokmány módosítására, ha nem volna félős, hogy a Közgyűlés prestige-ét veszélyeztetni fogja, ha egyes „óhajításokat“ kis majoritással s esetleg a nagyhatalmak hozzájárulása nélkül hoz. Erre tekintettel javasolta, hogy az 5. cikk 1. pontjához a következő új pont csatoltassék: „A Közgyűlés mindama határozatai, melyek a Szövetség tagjaira nem állapítanak meg kötelezettséget, hanem a Tanácshoz vagy a Szövetség összes tagállamaihoz

meg, hogy a 19. cikk alapján való felhívás a decizió jogi természetével bíró határozat-e vagy sem.

A határozatok fajait a hozzájuk fűződő jogi hatás alapján kell megkülönböztetni. Decizió jellegével bír a határozat akkor, ha az az érdekeltre bizonyos magatartást, illetőleg jogi kötelezettséget statuál, vagy ha a kérdést általános hatállyal s mindenkre nézve kötelező erővel eldönti. Ellenben, ha a határozat-

intézett felhívást vagy óhajtását tartalmaznak, csak az ülésen képviselt összes tagok kétharmad többségével hozhatók". (Actes de la Deuxième Assemblée Séances des Commissions I. 177—170. lap.)

Az első bizottság 1921. szept. 29.-én tárgyalta ezt a javaslatot. A tárgyalás során a szónokok különböző gyakorlati nehézségekre mutattak rá, melyek hatása alatt az előadó ROLIN elejtette az albizottság által javaslatba hozott szöveget, URUTIA, Columbia képviselője pedig visszavonta a maga indítványát. (Actes de la Deuxième Assemblée. Séances des Commissions I. 94—98. lap.) A Közgyűlés okt. 5.-én tudomásul vette az indítvány visszavonását s a kérdés felett napirendre tért.

A columbiai kezdeményezés sorsa tehát semmiképen nem bizonyítja azt a communis opiniót, hogy minden közgyűlési határozathoz kivétel nélkül egyhangúság szükséges. A Közgyűlés s annak első bizottsága nem is foglalt állást az indítvány visszavonása következtében, az albizottsági jelentés pedig kifejezetten azon az állásponton volt, hogy a felhívásokhoz és óhajtásokhoz egyhangúság nem kívántatik meg. Igaz ugyan — s a mi kérdésünk szempontjából ez a momentum fontos —, hogy az albizottsági jelentésben kifejezetten csak a Tanácshoz vagy „az összes tagállamokhoz intézett felhívásokról és óhajtásokról” van szó s csak ezekhez kívántatik meg a kétharmad többség. A bizottsági tárgyalás során tényleg fel is merült az a kérdés, hogy a javaslatnak az óhajtásokat és felhívásokat illető ez a rendelkezése vonatkozik-e az egy államhoz intézett óhajtásokra és felhívásokra, így speciálisan a 19. cikk szerinti felhívásra is. Az előadó azt a felvilágosítást adta, hogy nem vonatkozik. (Actes de la II. Assemblée. Séances des Commissions I. 95. lap.) De ez nem azt jelenti, hogy ezekre az egyhangúság követelménye áll fenn, hanem ellenkezőleg azt, hogy ezekhez nem kétharmad, hanem egyszerű szótöbbség szükséges. Az előadó szerint a bizottsági jelentés nem vonatkozik sem a 19., sem a 15. cikkre. Az Egyezségokmány pedig a 15. cikk szerinti eljárásnál a határozathoz a Tanácsban képviselt tagok jóváhagyásán kívül kifejezetten a Szövetség többi tagjai *többségének* hozzájárulását kívánja meg, így evidens, hogy a 19. cikknek a 15. cikkel egyező kivétele a jelentésben foglalt rendelkezés alól azt jelenti, hogy az e cikken alapuló határozat is egyszerű többséggel hozandó. Ezt különben kétségtelenné teszi az a megfontolás is, hogy egészen érthetetlen volna az egy államhoz intézett óhajtást vagy felhívást tartalmazó határozatot súlyosabb feltételekhez kötni, mint azt, mely az összes tagállamokhoz van intézve.

hoz nem fűződik ilyen jogi hatály s az érdekelteknek a határozat után is jogukban áll tetszésük szerint járni el, akkor az a határozat nem decizió. Tehát nem a határozat tárgya irányadó, ugyanabban a kérdésben, ugyanolyan rendezést tartalmazó határozat lehet decizió s lehet óhajítás vagy felhívás is mindég a hozzákapcsolt jogi hatásnak megfelelően. A ténymegállapítást tartalmazó — tehát nem egy a jövőben követendő magatartást szabályozó — határozat is lehet decizió, ha a tényállást az érdekeltre kötelező erővel dönti el s lehet a decizió jogi természetével nem bíró vélemény, ha ez a kötelező erő hiányzik.

Ebből a szempontból nézve a kérdést, nem lehet kétséges, hogy az Egyezségokmány 19. cikke alapján való felhívás nem decizió, mert hiszen a Közgyűlés idevonatkozó határozata nem állapít meg az érdekelt államokra nézve semminemű érdemleges jogi kötelezettséget. Maga a felhívás nem is a szerződések, illetőleg nemzetközi állapotok módosítására szól, hanem csak azok újabb megvizsgálására, ami nem jelenti szükségképen a kérdésnek még az érdekelt államok közötti tárgyalás alá vételét s az ez úton közösen való megvizsgálását sem. Sőt nem állapít meg jogi kötelezettséget arra nézve sem, hogy az ügy egyoldalú vizsgálat tárgyává tétessék. A felhívott államnak legfeljebb az a kötelessége, hogy az ügy formális elintézéséeként közölje a Szövetséggel, hogy nem lát okot a felhívásnak eleget tenni.

A Közgyűlés részéről való határozathozatal implicite bizonyos megállapítást is tartalmaz. Tekintettel arra, hogy a 19. cikk alapján a Közgyűlés az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek s azoknak a nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására hívhatja fel a feleket, melyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné, a határozat feltételezi, hogy a Közgyűlés a szóban forgó szerződést tényleg alkalmazhatatlannak, illetőleg a nemzetközi állapotot olyannak találta, mely a világ békéjét veszélyeztetheti. A határozat lényege azonban nem ez a megállapítás, ez a felhívást tartalmazó határozatnak csak indoka. De még ha valaki ebben a megállapításban s nem a jogi kötelezettség nélküli felhívásban látná is a határozat lényegét, annak jogi természete akkor sem volna más, mert kétségtelen, hogy ez a megállapítás kötelező erő híján csak a vélemény jogi természetével bír s így szintén nem decizió.

A 19. cikk alapján hozott határozat nem lévén decizió, az

5. cikknek kifejezetten a deciziókra vonatkozó szabályai nem nyerhetnek rá alkalmazást⁸²⁾ s ily módon mivel az Egyezségokmány a határozat-hozatal módjára nem tartalmaz speciális rendelkezéseket, mint általános szabály, a szótöbbséggel való határozat elve alkalmazandó.

Gyakorlati szempontok is szükségképen e mellett a megoldás mellett szólnak. Az egyhangúság követelménye mellett a 19. cikk rendelkezéseinek nem volna semmi gyakorlati értékük, mert hiszen egyetlen egy állam megakadályozhatná ellenszavazatával e cikk alkalmazását. Ha pláne az egyhangúsághoz a közvetlenül érdekelt állam szavazata is megkívántatnék, az az állam, mely a szerződésnek közös megegyezés útján való módosítása elől elzárkózott, természetesen mindég meghiusítaná a revíziónak a Közgyűlés részéről való kezdeményezését is.

További kérdés, hogy a határozat-hozatalnál az érdekelt államnak, illetőleg államoknak van-e szavazati joguk? E kérdésnek akkor lenne különös gyakorlati jelentősége, ha határozat csak egyhangúlag volna hozható, de kétségtelen, hogy a szótöbbséggel való határozat-hozatal mellett sem tisztán akadémikus-jelentőségű. A Schücking—Wehberg-féle kommentár indokolás nélkül arra az álláspontra helyezkedik, hogy azoknak az államoknak, melyekhez a felhívást intézik, nincs szavazati joguk. Ugyanezt a felfogást találjuk meg RIVERA REYES munkájában⁸³⁾ s ezt osztja LOUIS LE FUR is.⁸⁴⁾ Viszont mások azon az állásponton vannak, hogy a szavazati jog az érdekelt államokat is megilleti, ha az Egyezségokmány ki akarta volna őket zárni, azt épen olyan kifejezetten kellett volna megtennie, mint a 15. cikk 6., 7. és 10. pontjaiban tette.⁸⁵⁾

A kérdést nézetem szerint nem lehet egyszerűen a *nemo iudex in re sua* elve alapján eldöntöttnek venni. Hiszen a Közgyűlés a 19. cikk alkalmazásával nem bírói funkciót gyakorol. Azt az elvet viszont, hogy saját ügyének intézésében senki sem

⁸²⁾ LAMMASCH: Völkermord oder Völkerbund? Hága, 1920. 112. lap 1. jegyzet, SCHÜCKING-WEHBERG: i. m. 335. l. GÖLLNER i. m. 92. l. SCHNEIDER i. m. 132—134. l. KRISZTICS: A békeszerződések revíziója. Budapest, 1927. 18—19. lap.

⁸³⁾ JUAN RIVERA REYES: La Revision de los Tratados. Paris, 1929.

⁸⁴⁾ V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 297. lap.

⁸⁵⁾ RADOIKOVITCH i. m. 269—270. lap.

vehet részt, az Egyezségokmány, mint általános elvet nemcsak nem fogadja el, hanem annak éppen az ellenkezőjét teszi uralkodó szabállyá. A 4. cikk 5. pontja értelmében: „A Szövetségnek a Tanácsban nem képviselt minden tagját meg kell hívni, hogy képviselőt küldjön ki tagsági joggal a Tanácsnak olyan üléseire, amelyeken a Szövetség illető tagjának érdekeit különösen érintő ügyeket tárgyalnak“. Az Egyezségokmány — mint ismeretes — az államok szuverénitásának principiumán épül fel s ennek értelmében minden tagállamra csak az ő kifejezett hozzájárulásával hozható öt kötelező érvényű határozat.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Egyezségokmány értelmében minden tanácsi és közgyűlési határozathoz kivétel nélkül szükséges az érdekelt állam hozzájárulása. A 15. cikk kifejezetten kivételt állapít meg ez alól a szabály alól, midőn kimondja, hogy a határozathozatalnál sem a Tanácsban, sem a Közgyűlésben nem kell a „vitában álló felek képviselőinek szavazatát számításba venni“. Ez az elv a dolog természetéből kifolyólag szükségképen érvényesül — ha expressis verbis nincs is kimondva — egyéb ügyekre vonatkozólag is. Így bizonyára senki sem állítaná, hogy midőn a Tanács a 16. cikk alapján a szankciók alkalmazása tárgyában hoz határozatot, erre az ülésre, mint érdekeltet meg kell hívni azt az államot is, mely ellen a szankció alkalmaztatni fog s hogy ennek az államnak hozzájárulása nélkül érvényes határozat nem hozható. A kisebbségi szerződések értelmében az érdekelt állam hozzájárul ahhoz, hogy a Tanács minden egyes tagjának meg legyen az a joga, hogy a Tanács figyelmét e kötelezettségek valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívja és hogy „a Tanács oly módon járhasson el és olyan utasításokat adhasson, melyek az adott esetben alkalmasnak és hathatósáknak mutatkoznak“. Nem lehet kétséges, hogy a Tanács idevonatkozó határozata meghozatalánál sincs az érdekelt államnak, melynek az utasítás adatik, szavazati joga.

Ott, ahol az Egyezségokmány akár a Közgyűlésnek, akár a Tanácsnak egyes államokra vonatkozó funkciót biztosít, s ahol ez a funkció nem jelenti az illető állam szuverénitásának korlátozását, vagy azért nem, mert nem intézkedés, vagy azért nem, mert csak előre meghatározott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzésében áll, nézetem szerint elvileg ki van zárva,

hogy az érdekelt állam a szavazásban részt vegyen. Ez a részvétel ugyanis egészen illuzóriussá tenné a Szövetség számára biztosított hatáskört, mert annak gyakorlását az érdekelt állam hozzájárulásától tenné függővé.

A Tanács e kérdésben való álláspontját illetően nagyon jellemző az a határozat, melyet egy jogász-bizottság véleménye alapján 1924-ben arra nézve hozott, hogy a katonai ellenőrzésnek alávetett államok meghívandók-e az investigatio módját megállapító szabályzat tárgyalására. Úgy a jogász-bizottság, mint véleménye alapján a Tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ügyet a Tanácsnak rendes összetételében, bármely más állam bevonása nélkül kell tárgyalnia.⁸⁶⁾ Ennek az állásfoglalásnak nem lehetett egyéb indoka, mint az, hogy a Tanács e hatáskörbe utalt funkciók gyakorlását nem teheti a közvetlenül érdekelt államok szavazatától függővé.

Természetesen még sokkal inkább ez a helyzet ott, ahol a Szövetség az érdekelt állam szuverénitását abszolute nem érintő tanácsot ad, vagy felhívást intéz. Úgy a tanács, mint a felhívás szinte fogalmilag kizárja az érdekelt állam közreműködését, hiszen önmagának senki sem tanácsot nem adhat, sem önmagához felhívást nem intézhet.

Az a körülmény, hogy az Egyezségokmány kifejezetten csak a 15. cikkben zárja ki az érdekelt állam szavazatát, nem lehet argumentum ez ellen az álláspont ellen. Ez kizárólag azzal van összefüggésben, hogy az itt szóba jöhető cikkek közül egyedül a 15. tartalmaz részletesebb eljárási szabályokat. A 19. cikk — mint láttuk — az eljárást egyáltalában nem szabályozza s ezért nem is foglalhat kifejezetten állást arra nézve sem, hogy az érdekelt államnak van-e szavazati joga vagy nincs. E kérdés eldöntésénél tehát az Egyezségokmányban kifejezésre jutó általános elveket kell alapul venni s nézetem szerint nem lehet más megoldás, mint, hogy analogia útján a 15. cikk megfelelő rendelkezései nyerjenek alkalmazást.

A *szavazás módjára* nézve a Közgyűlés Belső szabályzatának 20. és 22. cikkei irányadók. Ezek szerint — ha csak a Szövetségnek az ülésen képviselt tagjai el nem határozzák, hogy a szavazás felállással és ülvemaradással történjék — névsze-

⁸⁶⁾ Journ. Off. V. année. 1924. 1315. és k. 1.

rinti szavazásnak van helye. A névszerinti szavazás a Közgyűlés határozata szerint vagy előszóval vagy szavazólapokkal, de mindenesetre nyilvánosan történik. A lapokkal való szavazás esetén ugyanis minden tagállam delegációja két az illető állam nevével ellátott szavazólapot kap: egy vörös színű „igen“ s egy kékszínű „nem“ lapot. A szavazás befejezése után minden egyes szavazatot a Közgyűlés tudomására hoznak s ennek megfelelően állapítja meg az elnök az eredményt. (20. cikk.)

Szavazategyenlőség esetén másodszori szavazásnak van helye. Ezt a szavazást negyvennyolc óra múlva kell megejteni s az ülés napirendjén kifejezetten feltüntetendő, hogy az illető függőben lévő ügy másodszori szavazás alá kerül. Ha az indítvány e másodszori szavazás alkalmával sem kapná meg a szavazatok többségét, elvetettnek tekintendő (22. cikk). A 19. cikket illetőleg tehát ilyenkor az érdekelt államok a revízióra nem fognak felhívni.

6. §. A 19. cikk a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése előtt.

A 19. cikk alkalmazásának kérdése két ízben foglalkoztatta a Nemzetek Szövetsége Közgyűlését, a nélkül azonban, hogy magát e cikkben szabályozott eljárást tényleg egyetlen egyszer is alkalmazta volna.

Az első esetben, 1920-ban, Peru és Bolivia konkrét szerződések revízióját kérték a 19. cikkre hivatkozással, a Közgyűlés azonban a 19. cikk szerinti eljárást nem tette folyamatba, sőt egyáltalában is nem hozott érdemi határozatot, mert a kérelmet időközben visszavonták.

A második esetben, 1929-ben, az érdekelt állam, Kína nem a 19. cikknek konkrét esetre való alkalmazását kérte, hanem azt indítványozta, hogy mivel a 19. cikk tíz éven át nem alkalmaztatott, küldessék ki bizottság azoknak az eszközöknek tanulmányozására, melyek alkalmasak volnának e cikket hatályosabbá tenni. A Közgyűlés az indítványt ebben a formában nem fogadta el, hanem egy rezolúcióban megállapította, hogy a Nemzetek Szövetségének bármely tagja jogosítva van saját felelősségére a 19. cikk alkalmazását indítványozni.

1. Bolivia és Peru kérelme Chilével kötött szerződéseik revíziója tárgyában.

Az Egyezségokmány 19. cikkére hivatkozással a Nemzetek Szövetségének első Közgyűlése elé két egymással összefüggő kérelem került, melyben egyrésről Peru, másrésről Bolivia bizonyos általuk Chilével kötött szerződések revízióját kérték. Az ügy előzményei a következők: Chile és Bolivia közt a múlt század 60-as éveiben bizonyos területi kérdések miatt súrlódások keletkeztek s ezek eredményeként Bolivia 1879-ben Chilének háborút üzent. Peru, melynek Bolíviával alliance-szerződése volt, visszautasította Chilének azt a felhívását, hogy semlegességét őrizze meg, miért is Chile 1879. április 5.-én mindkét állam ellen megindította a háborút. A háború Chile győzelmével végződött. Chile és Peru közt az 1883. október 20.-i ancou-i szerződés helyreállította a békét, viszont Chile és Bolivia közt 1884. április 4.-én fegyverszüneti szerződés kötött, s a békeszerződés csak húsz évvel később, 1904. okt. 20.-án íratott alá. Peru a békeszerződés értelmében átengedte Chilének a salétromban igen gazdag Tarapaca területet s beleegyezett abba, hogy két másik tartományt: Tacna-t és Arica-t Chile tíz évre megszálljon, azzal a kikötéssel, hogy a tíz év elteltével a két tartomány plebiscitum útján fog hovatartozása kérdésében határozni. A plebiscitum azonban nem történt meg s Chile Tacna-t és Arica-t a tíz év eltelte után is fennhatósága alatt tartotta.

Bolivia viszont az 1884.-i fegyverszüneti szerződés és az 1904.-i évi békeszerződés értelmében területének a Csendes Óceán partján fekvő részéről volt kénytelen Chile javára lemondani, úgy, hogy e szerződések Bolíviát tengerpartjától teljesen megfosztották. Ennek ellensúlyozásaként Chile szerződésileg szabad utat biztosított Bolíviának a Csendes Óceánhoz két kikötőjén: a volt perui Arica-án és Antofagasta-n át és kötelezettséget vállalt arra is, hogy e két kikötő s a bolíviai főváros: La Paz közt vasúti vonalat létesít. Chile hat millió font sterling költséggel el is végeztette e munkálatokat, de ezek — úgy látszik — nem vezettek a kívánt eredményre, mert Bolíviának Európával való kereskedelmi forgalma tényleg nem Chilén, hanem sok átrakodással és költséggel a braziliai Paza kikötőn át bonyolítatik le.⁸⁷⁾

⁸⁷⁾ V. ö. a chilei Vörös könyv 11—16. lap. BOUFFALL: i. m. 891—892. lap.

Bolivianak az első Közgyűlésre kiküldött delegációja 1920. november 1-én levelet intézett a Nemzetek Szövetsége főtitkárához, kérve az Egyezségokmány 19. cikkére való hivatkozással az 1904. okt. 20.-i szerződés revízióját s ugyanez nap hasonló kérelmet terjesztett elő a perui delegáció is az 1883. okt. 20.-i szerződés revíziója tárgyában.

A bolíviai beadvány a következő tényekre hivatkozott: 1. hogy a szóban forgó szerződés erőszakkal kényszerítettetett rá, 2. hogy a szerződés egyes alapvető rendelkezései nincsenek végrehajtva, 3. hogy ez az állapot állandó háborús veszélyt jelent, s 4. hogy az 1904-i szerződés következtében Bolivia teljesen körülrzárt állammá lett s meg van fosztva minden kijárástól a tenger felé. A beadvány annak kijelentésével végződött, hogy Bolivia ezt a démarche-ot Peruval egyetértőleg tette meg, mely állammal e tárgyban történeti és politikai okoknál s azoknál a közös érdekeknél fogva összekötve érzi magát, melyek az 1879.-i háborúból, illetőleg akkori alliance-ukból állottak elő.⁸⁸⁾

A chilei delegáció 1920. nov. 25.-i kelettel intézett választ e tárgyban a főtitkárhoz. E válaszában a bolíviai kérelem elutasítását kérte azon az alapon, hogy 1. e kérelem ellenkezik az 1904.-i szerződés rendelkezéseivel, mely a béke fennmaradását a két érdekelt nép között biztosította, 2. hogy a felhozott tények nem exaktak, 3. a kérelem nem felel meg azon feltételek egyikének sem, melyek az Egyezségokmány szerint a revízióhoz szükségesek s 4. hogy ez a kérelem ellenkezik a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányával, mely Szövetség épen azért létesült, hogy a nemzetközi szerződések végrehajtását biztosítsa.

A perui delegáció lényegileg hasonló indokolással kérte az 1883.-i szerződés revízióját. Ő is arra hivatkozott, hogy ez a szerződés erőszakkal kényszerítettetett ki és tartatott fenn s hogy Chile annak fontos intézkedéseit nem hajtotta végre. Különösen hivatkozott arra, hogy Tacna és Arica tartományokra vonatkozólag a plebiscitum nem volt meg, hogy Chile e tartományokat erőszakkal tartja okkupálva, időnként kiűzve a peruiakat nemcsak e két okkupált tartományból, hanem Tarapaca területéről is. Peru és Chile közt a kikényszerített szerződés aláírása

⁸⁸⁾ E beadvány szövegét a chilei Vörös könyv közli. 18—19., 86—87., 100—101., 126—127. lap.

óta ellentétek állanak fenn és számtalan tény igazolja, hogy e szerződés Perura nézve állandó háborús veszélyt jelent. Ilyen tény legújabbán a peruiak kiűzetése, valamint a perui és bolíviai határon összpontosított chilei hadsereg mozgósítása.

A perui beadvány is hivatkozott arra, hogy a két állam, melyet a történeti eredet és ez ügy természete szorosan összeköt, e kérelem előterjesztésénél egyöntetűen jár el.⁸⁹⁾

A chilei delegáció a Főtitkárhoz intézett november 25.-i levelében kijelentette, hogy az 1883.-i szerződés olyan körülmények közt íratott alá, mely semmi vonatkozásban nem teheti kétségesse annak érvényességét s hogy azt úgy Chile, mint Peru minden lényeges rendelkezésében végre is hajtotta. Az egyetlen kérdés, mely a két állami közt még rendezetlen, Tacna és Arica tartományok végleges hovatartozásának kérdése. Az 1883.-i szerződés imperative megállapítja e kérdés végleges megoldásának módját, t. i., hogy a két kormány által jegyzőkönyv írandó alá, mely a hovatartozás kérdésében elrendelendő plebiscitumot szabályozza. Igaz, hogy ez a plebiscitum még nem történt meg, de ezért Chilét felelősség nem terheli: a chilei kormány ugyanis, hogy a lakosság reális akarátának igazi kifejezését biztosítsa, Perunak olyan feltételeket ajánlott, melyek a nemzetközi jogi rendelkezéseknek s a megelőző plebiscitumoknak a legteljesebb mértékben megfelelnek. Ennek dacára a perui kormány ezeket a feltételeket nem fogadta el s maga részéről olyan javaslatokkal állt elő, melyek a plebiscitum természetével s a precedensekkel, így névszerint azokkal, melyek a versaillesi szerződés végrehajtásával kapcsolatosak, ellentétben állottak.⁹⁰⁾

A perui delegáció dec. 2-án bejelentette, hogy kérelmét visszavonja, fenntartván a jogot, hogy az ügyet később a Nemzetek Szövetsége elé terjeszthesse. Ez az ügy nem került többé a Nemzetek Szövetsége elé, hanem a Szövetségen kívül nyert az É. A. Egyesült Államok elnökének döntőbíróági határozata alapján békés elintéztét.⁹¹⁾

⁸⁹⁾ V. ö. OTTLIK: *Annuaire de la Société des Nations*. 1920—1927. 339—341. lap és *Actes de la 1-ère Assemblée. Séances plénières*. 395—397. lap.

⁹⁰⁾ OTTLIK i. m. 341—342. lap.

⁹¹⁾ Chile és Peru az 1922. július 20-i jegyzőkönyvvel terjesztette a

Ezzel szemben a bolíviai delegáció nem vonta vissza beadványát, hanem 1920. dec. 16.-án azt a kérelmet intézte a Közgyűlés elnökéhez, hogy az ügy az első Közgyűlés küszöbön álló berekesztésére tekintettel a következő Közgyűlés napirendjére tűzessék ki. A chilei delegátus a Közgyűlés ugyanez nap tartott teljes ülésén felvetette a hatásköri kérdést, jelezve kormányának azt az álláspontját, hogy a Közgyűlés nem kompetens Bolívia kérelmének letárgyalására s tiltakozott az ellen, hogy a bolíviai bejelentés tudomásul vétele a hatáskör elismeréseként interpretáltassék, mire az elnök megnyugtatta, hogy az ügynek a következő Közgyűlésre való elnapolása még nem jelent a hatáskör kérdésében való állásfoglalást.⁹²⁾

Ennek dacára a chilei delegáció 1920. dec. 17.-én és 19.-én a Közgyűlés elnökéhez, majd dec. 28.-án a Főtitkárhoz intézett levelében kérte annak a notifikálását, hogy Chile tiltakozik Bolíviának az ellen a javaslatára, hogy kérése a Közgyűlés napirendjére kitűzessék.⁹³⁾

kérdést az É. A. Egyesült Államok elnökének döntőbíráskodása elé (v. ö. SCHÜCKING-WEHBERG i. m. 664. lap) s annak alapján az ügyet az 1929. június 3.-i limai szerződéssel szabályozta. E szerint 1. Tacna Peruhoz, Arica Chilehez csatoltatott, 2. Chile átengedte Perunak az aricai rakodó partot, vámterületet és vasúti állomást, 3. 6 millió dollárt fizetett Perunak, 4. a Tacna területén fekvő összes államvagyon tulajdonjogát minden kárpótlás nélkül Perura ruházta át, 5. Chile megtartotta az Aricát Tacnával összekötő vasúti vállalat koncesszióját. 6. Kötelezte magát, hogy Tacnát a ratifikációtól számított harminc nap alatt Perunak átadja. 7. Mindkét állam kötelezettséget vállalt, hogy az imperiuma alá helyezett területen a szerzett magánjogokat tiszteletben tartja. 8. A Morro d'Arican közösen emlékművet emelnek barátságuk megszilárdulásának emlékeztetére. 9. A peruiaknak Aricában s a chileieknek Tacnaban született fiai megtartják perui, illetőleg chilei állampolgárságukat 21 éves korukig s akkor szabadon jelölik ki, hogy melyik állampolgárságot akarják. 10. Peru és Chile kölcsönösen liquidálnak minden közöttük fennálló adósságot és egyéb kötelezettséget.

Bolívia az aláírások kicserélése előtt kijelentette, hogy ez a szabályozás az ő érdekeit erősen sérti, mert elveszi minden reményét, hogy kijárást kaphasson a tengerhez, s a washingtoni kormány figyelmét felhívta arra az igazságtalanságra, mely vele ez által történt. (V. ö. RADOIKOVITCH i. m. 323—324. lap 2. jegyzet.)

⁹²⁾ Actes de la 1.-ère Assemblée. Séances plénières. 560. lap.

⁹³⁾ V. ö. OTTLIK i. m. 340. lap. A chilei kormány a két közgyűlés közötti időben publikálta azt a már többször idézett „vörös könyvet” (Délégation du Chili à la S. d. N. — De la non-révision des traités de paix. Opi-

Az ügy e tiltakozás dacára a második Közgyűlés napirendjére kitűzetett, de a következő formában: egyrésről, mint Bolivia kérelme az Egyezségokmány 19. cikkének az 1904. okt. 20.-i chile-boliviai békeszerződésre való alkalmazása tárgyában s másrésről, mint Chilének ezzel kapcsolatos tiltakozása e kérelemnek a Közgyűlés napirendjére való kitűzése ellen.

A kérdés az 1921. szept. 7.-én tartott ötödik teljes ülésen került tárgyalás alá. EDWARDS, Chile első delegátusa nyitotta meg a vitát. Hangsúlyozta, hogy a Nemzetek Szövetsége teljességgel incompetens békeszerződések revíziójára. Bolivia kérelmének érdemi tárgyalása gyászos precedens lenne a nemzetközi viszonyok jövője szempontjából. Ezért a kérelem minden előzetes eljárás nélkül feltétlenül elvetendő. Összeomlana a nemzetközi jogrend, ha az egyik államnak joga lenne a másik fél akaratára ellenére az általa aláírt szerződéseknek s épen a békeszerződéseknek revízióját kívánni, különösen akkor, mikor ez a békeszerződés 17 évvel ezelőtt s 20 évvel az ellenségeskedés megszűntetése után kötött. Bolivia elnöke, midőn az új kormány átvette a hatalmat s az idegen államoktól elismerését kérte, kijelentette, hogy lojálisan betartja a Bolivia által kötött nemzetközi szerződéseket. Chile épen e kijelentés alapján ismerte el a forradalmi eredetű kormányt. Az Egyezségokmány értelmében a Közgyűlés nem revideálhatja az 1904.-i szerződést, csak *felhívhatná* a feleket annak újabb megvizsgálásra. Ilyen határozat azonban csak egyhangúlag hozható s így az érdekelt

nions des jurisconsultes. Genève. Imprimerie Albert Kundig.), mely nemcsak a konkrét kérdés eldöntése, hanem általában a 19. cikk értelmezése szempontjából különös figyelmet érdemel. Ez a publikáció első részében az 1904.-i békeszerződés előzményeinek és Bolivia kérelmének ismertetése után kifejti, hogy 1. a nemzetközi szerződések csak az érdekelt felek közös meg egyezésével módosíthatók, 2. hogy a békeszerződéseket, még inkább, mint a szerződéseket általában csak maguk az érdekelt államok revideálhatják, 3. hogy Boliviának az 1904.-i szerződés revíziójára irányuló kérelme minden jogi és politikai principiummal ellentétben áll, annival inkább, 4. mert a Nemzetek Szövetsége a Monroe-elv, illetőleg az Egyezségokmány 21. cikke alapján, mely a Monroe-elv érvényességét kifejezetten fenntartotta, tisztán amerikai kérdésekben nincs is jogosítva eljárni. A második rész a Bolivia által felhozott okok cáfolásával foglalkozik, a harmadik rész pedig öt kiváló nemzetközi jogász (John DAVIS, Charles DUPUIS, Paul FAUCHILLE, William FINLAY, André WEISS) szakvéleményét közli, kik mindannyian a kérelem elfogadhatatlansága mellett foglaltak állást.

állam akarata ellenére nem lehetséges. A 19. cikk egyrészről az alkalmazhatatlanná vált szerződésekre vonatkozik. De lehet-e alkalmazhatatlannak mondani egy szerződést, mely már 17 éven át alkalmazva van. Másrészről vonatkozik azokra a nemzetközi állapotokra, melyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné. Kétségtelen, hogy Chile az 1904.-i szerződés által neki juttatott terület békés birtokában nem akar kezdeni háborút, a békét tehát csak Bolivia zavarhatja meg. Lehetséges-e most már az, hogy egy állam a Nemzetek Szövetsége elé álljon azzal, hogy a béke veszélyeztetve van, mert ő szükség esetén a háborútól sem riad vissza, hogy egy szerződésileg elvállalt nemzetközi kötelezettség alól kivonja magát?

A chilei delegátus egyenként foglalkozott azután azokkal az okokkal, melyek a bolíviai beadvány szerint a szerződés revízióját szükségessé teszik, hogy azok tarthatatlanságát kimutassa.

Bolívia részéről az első delegátus: ARAMAYO szólalt fel először. Mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy a bolíviai kérvény a 19. cikkre hivatkozik ugyan, de mint a főtítkársághoz intézett későbbi beadvány már hangsúlyozta, Bolívia célja mindenekelőtt az, hogy a kérdés megvizsgálása elrendeltessék, a szerződés revíziójára irányuló kérelem csak eszköz e vizsgálatnak kieszközlésére. Magára a szerződésre nézve élesen szemben áll Chile és Bolívia felfogása s így nagyon is szükség van a Nemzetek Szövetségének közvetítő beavatkozására. A Közgyűlés nem jelentheti ki magát inkompetensnek ebben a kérdésben, ez egyjelentőségű lenne a Nemzetek Szövetsége létjogosultságának megtagadásával. Nem kívánja a Közgyűlés azonnali döntését, csak azt, hogy a hatásköri kérdés előkészítés céljából bizottsághoz utasíttassék. E tekintetben hivatkozott POINCARÉ szakvéleményére, mely szerint a Szövetség hatásköre a konkrét esetben vitán kívül áll.

Bolívia második delegátusa: CANELAS szintén a bizottsághoz utasítás szükségességét hangsúlyozta. E nélkül lehetetlen, hogy a Közgyűlés az ügyet megismerje és állást foglalhasson. Igaz ugyan, hogy a nemzetközi élet harmóniája a szerződések stabilitásán és tiszteletben tartásán nyugszik, de a szóban forgó 1904.-i szerződés nem tartozik azok közé a szerződések közé, melyeknek stabilitását az egyetemes közvélemény követelné.

Ez a szerződés nem a békét szabályozta, hanem erőszakkal vett véget egy konfliktusnak, látszat-függetlenségre ítélve a legyőzött államot, melybe az soha bele nem nyugodhatik, mert a népek természetes állapota a szabadság.

Ezek után a felszólalások után a kérdés további tárgyalása az elnök javaslatára az alapos megfontolás lehetővé tétele céljából egy későbbi ülésre halasztatott.⁹⁴⁾

A szept. 15.-én tartott 13. ülésen az elnök bejelentette, hogy a Közgyűlés bírója felkérte a Közgyűlés három jogász tagját: Scialoját (Olaszország), Urrutiat (Colombia) és de Peraltát (Costa-Rica), hogy együttesen adjanak szakvéleményt arra a hatáskörre nézve, melyet az Egyezségokmány 19. cikke a Közgyűlésre ruház.⁹⁵⁾

Ez a szakvélemény a szept. 28.-án, a Közgyűlés 22. teljes ülésén került bemutatásra.⁹⁶⁾ E szerint Bolivia kérelme, úgy, amint előterjesztetett, elfogadhatatlan, mert a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése maga nem módosíthat szerződést, a szerződés-módosítás kizárólag a szerződő államok hatáskörébe tartozván. Az Egyezségokmány, bár a szervezett népek egymás közötti viszonyában a szerződések összes rendelkezéseinek lelkiismeretes tiszteletben tartását hirdeti, 19. cikkével megadja a Közgyűlésnek azt a hatáskört, hogy a Szövetség tagállamait felhívhassa (az angol szöveg szerint „tanácsolhassa”), bizonyos nemzetközi állapotok újabb megvizsgálására. Ilyen felhívásnak azonban csak akkor van helye, ha a körülményeknek a megkötés időpontjában fennállott állapota később akár materialiter, akár moraliter olyan változáson ment át, hogy további alkalmazásuk az észszerű lehetőség határain túl esnék vagy még abban az esetben, melyben olyan nemzetközi állapotok forognak fenn, melyeknek fenntartása a világ békéjét veszélyeztethetné. A Közgyűlésnek adott esetben meg kell győződnie, hogy e körülmények valamelyike tényleg fennforog-e.

EDWARDS, Chile első delegátusa nagy elégtétellel vette tudomásul a jogász-bizottság szakvéleményét. Hangsúlyozta, hogy Chilét a maga állásfoglalásában mindenekelőtt az vezette,

⁹⁴⁾ Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières. 45—53. lap.

⁹⁵⁾ Ugyanott 261. lap.

⁹⁶⁾ Ugyanott 466. lap.

hogy ne engedje megtámadni sem az államok életének egyik lényeges principiumát (t. i. hogy a szerződések csak az érdekelt államok hozzájárulásával módosíthatók), sem a Nemzetek Szövetségének tekintélyét, mely csak addig állhat fenn, míg az Egyezségokmány által számára kijelölt határokat túl nem lépi. Bolivia kérelmének teljesítésével a Szövetség abba a fatális helyzetbe került volna, hogy hasonló felhívást kellett volna intéznie valamennyi államhoz, mely békeszerződést kötött. Kijelentette, hogy Boliviának módjában van közvetlen tárgyalások útján keresni megoldást, ez az út sohasem volt Bolivia előtt elzárva s Chilére nézve mi sem lenne kellemesebb, mint Bolíviával együtt és közvetlenül keresni azokat a legmegfelelőbb eszközöket, melyek ez ország fejlődését elősegíthetik.

Bolivia képviselője: ARAMAYO deklarációt olvasott fel, mely szerint a bolíviai delegáció tudomásul veszi a jogász-bizottság véleményét. Örömmel állapítja meg, hogy a bizottság véleményében ugyanazok az elvek jutnak kifejezésre, melyekre Bolivia a maga kérelmét alapította. Azt azonban sajnálattal konstatálja, hogy a bizottság az 1920. nov. 1.-i kérelem egyes határozatlan értelmű kifejezéseinek interpretálásánál nem volt tekintettel Bolivia későbbi beadványaira, melyekben a kérelem igazi értelme világosan kifejezésre jut.

Bolíviának nem az volt az intenciója, hogy a Nemzetek Szövetségétől az 1904.-i évi szerződés azonnali és közvetlen revízióját kérje, hanem csak az, hogy a Közgyűlés alapos vizsgálat útján győződjék meg arról, hogy a helyzet nem teszi-e a két érdekelt állam felhívását a szerződés újból való megvizsgálására indokolttá. A bolíviai delegáció abban a meggyőződésben van, hogy azok a nemzetközi állapotok, melyek a világ bármely részén természetüknél fogva a viszály csíráit hordják magukban, a Nemzetek Szövetsége által tisztán formai okoknál fogva nem hanyagolhatók el. Ennek dacára, figyelembe véve különösen azt, hogy a bizottság konklúziói a beadványnak csak formájára vonatkoznak s nem érintik a dolog lényegét, a bolíviai delegáció lojálisan elfogadja a bizottsági jelentést s nem ragaszkodik kérelmének a Közgyűlés napirendjére való kitéréséhez. Egyszersmind azonban határozottan kijelentette, hogy Bolivia kormánya fenntartja magának a jogot, hogy az ügyet az Egyezségokmányban megállapított elveknek és formáknak

megfelelően akkor, mikor azt célszerűnek találja, újból a Nemzetek Szövetsége elé terjessze.

EDWARDS, chilei delegátus tiltakozott ez ellen a jogfenntartás ellen. Lehetetlennek tartja, hogy Bolivia később megújítsa, ha más formában is, ezt a minden jogi alapot nélkülöző kérelmet. Kijelentése legfeljebb úgy értelmezhető, hogy végre rászánja magát az őt megillető egyetlen jog igénybe vételére, hogy t. i. megkezdje a közvetlen tárgyalásokat Chilével, nem az 1904-i szerződése revíziójára, hanem azoknak az eszközöknek a megállapítására, melyek fejlődését leginkább képesek biztosítani.

BALFOUR, Nagybritannia delegátusa kijelentette, hogy a Bolivia által kifejezetten fenntartott jog, az ügyet újból a Nemzetek Szövetsége elé vinni, minden tagállam elidegeníthetetlen privilégiuma. Reményét fejezte ki azonban, hogy az ügy újbóli előterjesztésére nem lesz szükség, mert a két állam közötti közvetlen tárgyalások eredményre fognak vezetni.

Ezzel az ügy lekerült a Közgyűlés napirendjéről s nem is terjesztetett újból elő, bár a két állam közötti vitát közvetlen tárgyalás útján nem sikerült mindezideig kiegyenlíteni.

A 19. cikk alkalmazására irányuló első kísérlet tehát nem vezetett eredményre. Kétségtelen, hogy a Nemzetek Szövetségét bizonyos tartózkodásra indította az a körülmény is, hogy a konkrét vita amerikai államok egymás közti ügye volt s így beavatkozása a Monroe-elv szempontjából is könnyen vitát provokálhatott volna. Chile a közgyűlési vita során nem hivatkozott a Monroe-elvre, de a Vörös Könyvnek egy külön fejezete (Chapitre VI. 41—43. lap) foglalkozik azzal, hogy a bolíviai beadvány érdemi tárgyalását a Monroe-elv, illetőleg az Egyezségokmány 21. cikke sem engedi meg s ezt a tételt DUPUIS (83—84. l.), FAUCHILLE (94—97. l.), FINLAY (104. l.) és WEISS (109. l.) szakvéleménye is nyomatékosan hangsúlyozza.

A Közgyűlés 1921. szept. 7-i ülésén CANELAS, bolíviai delegátus célzott is Chilének erre az állásfoglalására, megjegyezvén, hogy a chilei delegáció által formulázott kifogások nagyon is a lényegre érintik, mert Chile visszautasít a Nemzetek Szövetsége részéről minden beavatkozást az új világ ügyeibe s így a vitában nemcsak Bolivia konkrét kérelméről van szó, hanem

arról is, hogy a Nemzetek Szövetségének akció-területe megállapíttassék.⁹⁷⁾

Érthető, hogy a Nemzetek Szövetsége az első Közgyűlésen nem akart vitát provokálni az Egyezségokmány 21. cikkének értelmezése tárgyában s hatáskörének a Monroe-elvhez való viszonyát, mint igen kényes kérdést nem akarta szőnyegre hozni.⁹⁸⁾

2. Kína javaslata a 19. cikk hatályosabbá tétele tárgyában.

A 19. cikk alkalmazásának kérdése másodízben az 1929.-i Közgyűlésen foglalkoztatta a Nemzetek Szövetségét. A szept. 10.-i ülésen Dr. CHAO-HHU Wu, Kína első delegátusa a Tanács jelentésére vonatkozó vita során felszólalva, felhívta a Közgyűlés figyelmét a 19. cikkre, különösnek tartva azt, hogy ez a cikk tíz éven át holt betű maradt, hihetőleg nem a közgyűlési tagok jóakarátának hiánya miatt, hanem azért, mert a Közgyűlésnek nem volt ideje azoknak a kérdéseknek tanulmányozására, melyeket e cikk felvet. Javasolta, hogy bizottság küldessék ki azoknak a leginkább megfelelő eszközöknek tanulmányozására, melyek a 19. cikket hatályosabbá tehetik, megakadályozandó az, hogy e fontos cikk elrozsdásodott eszközzé váljék és desvetudóba jusson.⁹⁹⁾

Javaslat, melyet az elnök a szept. 11.-i ülésen mutatott be, a következőképen szólt: „A Közgyűlés, tekintettel arra, hogy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 19. cikke, mely a nemzetközi együttműködés és béke szempontjából az Egyezségokmány egyik legfontosabb artikulusa, Megállapítván, hogy ennek dacára a Szövetség fennállásának tíz éve alatt egyetlen egyszer sem alkalmaztatott, Meg lévén győződve, hogy e nem-alkalmazás annak a ténynek tulajdonítandó, hogy a Közgyűlésnek a szükséges közreműködés és a szükséges szakvélemények nem álltak rendelkezésére, Elhatározza, hogy bizottságot küld ki azzal a megbízással, hogy tanulmányozza az említett cikket hatályosabbá tevő eszközöket s tegyen e tárgyban jelentést“.¹⁰⁰⁾

A Közgyűlés szept. 14.-iki ülésén a kínai javaslatot felvette

⁹⁷⁾ Ugyanott 50. lap.

⁹⁸⁾ V. ö. РАДОКОВИТЧ И. м. 324. lap.

⁹⁹⁾ Journ. Off. Supplément spécial. No. 75. 99. lap.

¹⁰⁰⁾ U. o. 101. lap.

a napirendre s azt előkészítés céljából az első bizottsághoz utalta.¹⁰¹⁾

Az első bizottság szept. 19.-én vette a javaslatot tárgyalás alá.¹⁰²⁾ Chao-Chu Wu kínai delegátus, a javaslat betérjesztője nyitotta meg a vitát. Előadta, hogy a multban az alkalmazhatatlanná vált szerződéseket háború útján változtatták meg; de ma már szerencsére megvan a Nemzetek Szövetsége s a 19. cikk, mely békés eszközöket nyújt a helytelen szerződések és állapotok korrigálására. Az Egyezségokmány már tíz éve hatályban van s Kína egy alkalommal már meg is kísérelte alkalmazását, de eredménytelenül.¹⁰³⁾ — A kínai javaslat különösen azokat a szerződéseket tartja szem előtt, melyek „egyenlőtlenséget” teremtettek s melyek alatt Kína szenved. Ha vannak szerződések, melyek alkalmazhatatlanokká váltak, ezek bizonyára azok. Egyesek nem minden szemrehányás és nyugtalanság nélkül azt állítják, hogy ha Kína ezeknek a szerződéseknek revi-

¹⁰¹⁾ U. o. 113. lap.

¹⁰²⁾ Journ. Off. Supplément spécial. No. 76. 44—47. lap.

¹⁰³⁾ A sikertelen kísérlet, melyre ez a megjegyzés vonatkozik, az 1925.-i Közgyűlésen történt, hol a kínai delegáció a következő javaslatot terjesztette elő: „A Közgyűlés — mélyen érintve a kínai delegációnak Kína ama nemzetközi szerződéseinek újabb megvizsgálására irányuló deklarációja által, mely szerződések a kínai delegáció véleménye szerint alkalmazhatatlanokká váltak — örömmel vévén tudomásul, hogy a Kinában érdekelt államok rövidesen konferenciára jönnek össze a felvetett kérdések megvizsgálására — figyelembe véve, hogy a konferencia célja megegyezik az Egyezségokmány s különösen annak 19. cikke szellemével — kifejezi az óhajtást, hogy azok minél előbb megfelelő megoldáshoz jussanak”. (Journ. Off. Suppl. spécial. No. 33. 90. lap.) A kínai delegáció szept. 21.-én e javaslat tárgyalás alá vételének elhalasztását kérte, majd szept. 22.-én módosított szöveget terjesztett elő, melyet vita nélkül elfogadtak. Ez az új szöveg a következő: „A Közgyűlés — mélyen érintve annak a kínai delegátus által felvetett (intéressée par la suggestion du délégué chinois) lehetősége által, hogy Kína nemzetközi helyzete az Egyezségokmány szellemében megvizgáltassék, — örömmel vévén tudomásul, hogy a Kinában érdekelt államok rövidesen konferenciára jönnek össze a felvetett kérdések megvizsgálására — kifejezi az óhajtást, hogy azok minél előbb megfelelő megoldáshoz jussanak”. (U. o. 102. lap.) Ez a módosított s a Közgyűlés által elfogadott szöveg — mint látjuk — nem utal az Egyezségokmány 19. cikkére s bár Chao-Hsin-Chu, kínai delegátus rövid felszólalásában nyomatékosan kérte az adott helyzetre a 19. cikk alkalmazását, a Közgyűlés elzárkózott e cikknek a rezolúció szövegében való megemlítése elől. V. ö. RAY i. m. 563—564. lap.

zióját kívánja, más szerződések, melyeken a világ más részeinek stabilitása és egyensúlya nyugszik, szintén meginganak. Nem hiszi, hogy ez az aggodalom indokolt volna. Hiszen a javaslat csak bizottság kiküldését kívánja, még azt sem mondja meg, hogy a bizottságot a Közgyűlés vagy a Tanács küldje-e ki, esetleg a kettő együttesen s ez a bizottság is csak tanulmányozná a kérdést és csak véleményt nyilvánítana.

KOCH-WESER német delegátus melegen üdvözölte a kínai javaslatot. Hangsúlyozta, hogy hasonló természetű megvitatásban az Egyezségokmánynak már nem egy cikke részesült, a 19. cikk azonban még soha sem volt ilyen vizsgálat tárgya. Pedig ez a cikk a béke fenntartása szempontjából az Egyezségokmány igen fontos része, melynek jelentőségét még fokozták azok az eredmények, melyeket a háború eltiltásának kérdésében elérni sikerült.

Perzsia és India képviselői pártoló hozzászólása után ROLIN bélgá delegátus új javaslatot terjesztett elő. Kiemelte ő is a 19. cikk nagy jelentőségét. Elismerte, hogy tényleg állhatnak elő új körülmények, melyeknek megfelelően a régi szerződéseket módosítani kell. Hogy ez a cikk eddig nem alkalmaztatott, annak szerinte nem az az oka, hogy a Közgyűlésnek a megfelelő közreműködés s a szükséges szakvélemények nem álltak rendelkezésére, hiszen vannak az Egyezségokmánynak más hasonlóan fontos cikkei is, melyek még szintén nem alkalmaztattak, pl. a szankciókra vonatkozó 16. cikk. A nem-alkalmazás oka, szerinte, kizárólag a körülményekben keresendő. A chile-boliviai vitában sem a jogász-bizottság, sem a Közgyűlés nem helyezkedett arra az álláspontra, hogy a 19. cikk holt betű, de azért kétségtelen, hogy a háborúnak a Kellog-szerződésben történt végleges eltiltása után s mikor egyes államok általános arbitrage-szerződéseket kötöttek, nem felesleges a 19. cikk létezését újból hangsúlyozni. De ennél tovább menni az adott helyzetben, nézete szerint, nem is volna tanácsos. Ha most részletes eljárási szabályokat dolgoznának ki, az feleslegesen megkötné a Közgyűlést és sok nehézséget okozhatna. Ha viszont elismerik a 19. cikk létezését, jelentőségét s azt a lehetőséget, hogy adott esetben annak alkalmazását saját felelősségére bármelyik tagállam kezdeményezheti, megadják a kérdés iránt különösen érdeklődő államoknak azt a megnyugvást, melyet

azok észszerűen igényelhetnek. Ezekre tekintettel terjesztette elő többekkel megtárgyalva a következő javaslatot: „A Nemzetek Szövetsége minden tagjának joga van a Közgyűlés figyelmét felhívni az olyan szerződés, mely, nézete szerint, alkalmazhatatlanná vált és a Közgyűlés ebben az esetben, miután rendes eljárási szabályai szerint megvizsgálta a kérelem elfogadhatóságát, illetékes bizottságának referátuma alapján érdemi véleményt fog nyilvánítani“. Hangsúlyozta, hogy ez a javaslat eléggé kiemeli, hogy ha a 19. cikk szerepe kissé kivételes is (un rôle un peu exceptionnel), mégis elég könnyen működésbe helyezhető.

BAKER, Nagybritannia képviselője kijelentette, hogy a brit delegáció rokonszenvvel fogadja a kínai javaslatot. Ő is azon a véleményen van, hogy a 19. cikk tényleg létezik. Holt betűnek a nem-alkalmazás dacára nem tekinthető s a Szövetség minden tagja élvezi a benne lefektetett jogokat. Egyetért Rolin-nel és a német delegátussal, hogy az utolsó tíz évnek a béke biztosítására irányuló eredményei s különösen a Kellog-szerződés még szükségesebbé tette a Nemzetek Szövetsége egész mechanizmusának tovább fejlesztését. Ami a kínai delegátus által említett egyenlőtlen szerződéseket illeti, Nagybritanniában sokan gondolkoznak úgy, hogy ezekre a 19. cikk szerinti eljárás lenne alkalmazandó. Szerencsére ez ügyben már tárgyalások vannak folyamatban Kína és más érdekelt kormányok közt és remélhető, hogy e tárgyalások megfelelő eredményre fognak vezetni. Ha az első bizottság kívánatosnak tartja a kínai javaslat által indítványozott albizottság kiküldését, a brit delegáció nem támaszt ellenvetést. Azon a véleményen van, hogy az Egyezségokmány bármely részének általános elvekre támaszkodó s nem egy adott alkalmazást célzó vizsgálata nagyon is hasznos. De más részről nem bizonyos abban, hogy a kínai javaslat sürgős szükségét elégít-e ki, sőt abban sem, hogy az időszerű-e. Éppen ezért, bár szimpátiával fogadja a kínai javaslatot s kívánatosnak tartja a Nemzetek Szövetsége érdekében, hogy az megvitatás tárgyává tétessék, Rolin indítványát teszi magáévá. De ha az elnök jónak látja az albizottság kiküldését, a brit delegáció ahhoz is hozzájárul s ez az albizottság tárgyalná le a kínai javaslatot, Rolin indítványát s mindazokat a javaslatokat, melyeket a bizottság eléje terjesztene.

DOMINIQUE, haiti-i delegátus Rolin indítványát fogadta el, de javasolta, hogy a kínai delegáció megnyugtatósára a hozandó rezolúció kifejezetten utaljon a 19. cikkre, mint olyanra, mely nem holt betű.

TÁNCZOS tábornok, magyar delegátus örömmel üdvözölte a kínai delegációt szerencsés kezdeményezéseért. Hangsúlyozta, hogy a 19. cikk, mely számol a világ fejlődésével s azzal a legmagasabb érdekekkel, melyet bizonyos helyzeteknek az élet parancsoló követelményeivel oly módon való összhangba hozása jelent, hogy az igazságosság fenntartásával a béke biztosítás-sék, igen nagy jelentőségű. Vannak helyzetek, melyek megszüntek igazságosaknak lenni s vannak helyzetek, melyek nem is voltak soha azok. Ha a Nemzetek Szövetsége állandósítani akarná ezeket az állapotokat, nem csak nem szolgálná a béke és igazságosság ügyét, melyet zászlójára írt, hanem kitenné önmagát is annak, hogy a természet, mely feltartóztathatatlanul követi a fejlődés útját, őt is elsepri. Ez a cikk egyszer talán a béke biztonsági-szelepének fog bizonyulni s biztosabban fogja megelőzni a háborút, mint a szankciók minden más rendszere. Magyarországnak a 19. cikk nyújtott erkölcsi bázist a Nemzetek Szövetségébe való belépéshez. Ez a cikk kiegészítője és szükséges korrektívuma a 10. cikknek, mely erőszakos támadás útján minden területi változást eltilt. A belga indítvánnyal szemben nem könnyű prima facie állást foglalni s leghelyesebbnek tartaná, ha ez az indítvány a brit delegátus által javaslatba hozott albizottság elé utaltatnék.

A kínai delegátus maga is kíváncsún tartotta az albizottság kiküldését, melynek tagjaiul az elnök APPONYI grófot, BAKERT, COT-ot (francia), KOCH-WESERT, PILOTTIT (olasz), ROLINT, VILLEGAST (chilei), et CHAO-CHU-WUT jelölte ki. Az ülés berekesztése után rajtuk kívül még meghívtak az albizottságba ADATCI (japán), kit ITO helyettesített, BENES (cseh, ki azonban a munkában nem vehetett részt) és COSTA DU RELS (bolíviai).

Ez az albizottság a következő rezolúció-tervezetet hozta javaslatba:

A Közgyűlés, tudomásul vévén a kínai delegációnak azt a kijelentését, hogy bizonyos Kína és más államok közt kötött régebbi szerződések, Kína jelenlegi helyzetével összeegyeztet-

hetetlenek s az Egyezségokmány értelmében alkalmazhatatlannokká váltak — méltányolva a kínai delegációt eltöltő nyugtalanságot, miután megvizsgálta a kínai delegáció által javasolt rezolúciót, — figyelembe véve, hogy az Egyezségokmány 19. cikke értelmében „A Közgyűlés időnként felhívhatja a Szövetség tagjait az alkalmazhatatlanná vált szerződések és ama nemzetközi állapotok újabb megvizsgálására, melyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné“ — megállapítván, hogy a 19. cikk alkalmazása tárgyában már tétettek tanulmányok, — kijelenti, hogy a Szövetség bármely tagja saját felelősségére a Belső szabályzatnak megfelelően a Közgyűlés napirendjére hozhatja azt a kérdést, hogy van-e helye a 19. cikkben előírt felhívásnak, olyan szerződéseknek, melyek nézete szerint alkalmazhatatlannokká váltak s olyan nemzetközi állapotoknak, újabb megvizsgálására, melyek szerinte a világ békéjét veszélyeztethetik. — Kijelenti, hogy az ilyen kérelemnek, hogy a Közgyűlés által vizsgálat tárgyává tétessék, alkalmas formában, t. i. a 19. cikknek megfelelően kell szövegezve lenni; kijelenti, hogy ha a kérés ilyen formában a Közgyűlés napirendjére hozatik, az azt a rendes eljárás szabályainak megfelelően tárgyalás alá fogja venni és, amennyiben helye van, a kért felhívást megteszi“.

Ezt a rezolúció-tervezetet az első bizottság szept. 24.-i ülésén PILOTTI albizottsági elnök terjesztette elő.¹⁰⁴⁾ Kijelentette, hogy az albizottság nem tehetette magáévá a tanulmányi bizottság kiküldésére vonatkozó kínai javaslatot, mert nem akarta azt az impressziót kelteni, mintha a 19. cikk hatálytalan rendelkezés volna, melyet restaurálni kell, illetőleg amelynek az ediginél nagyobb hatályosságot kell biztosítani. Javaslatának megszövegezésénél a Rolin-féle indítvány szolgált alapul. Külön felhívta a figyelmet arra, hogy az albizottság szükségesnek találta a javaslatban alludálni a 19. cikk alkalmazása tárgyában megelőzően már tett vizsgálatokra és szükségesnek látta azt is, hogy úgy a 19. cikk alkalmazására vonatkozó kérelemnek, mint a Közgyűlés idevonatkozó határozatának tárgya pontosan körvonalaztassék.

LIDJ ANDARGUÉ MASSAI, abessziniai delegátus az alatt a

¹⁰⁴⁾ Journ. Off. Supplément spécial. No. 76. 54. és k. l.

feltétel alatt csatlakozott az albizottsági javaslatához, ha az Abessziniának Kináéval körülbelül azonos nemzetközi helyzetére is utal.

YOSHIDA, japán delegátus viszont a Kína helyzetére vonatkozó utalást is kihagyandónak vélte, tekintettel arra, hogy a 19. cikk általános jellegű s nem korlátozható csak a kínai esetre.

ROSTWOROWSKI, lengyel delegátus elfogadta a javaslatot. Elfogadta ANTONIADE román delegátus is, hangsúlyozva, hogy a 19. cikk semmiben sem akadályozza a 10. cikk állandó és lojális alkalmazásának s hogy az előterjesztett rezolúció-tervezet nem lépi túl a 19. cikk kereteit, tulajdonképpen csak annak rendelkezéseit ismétli.

FOTITCH, jugoszláv delegátus azt a kijelentést tette, hogy mivel a kínai javaslat sem a 19. cikk módosítását, sem annak egy konkrét esetre való alkalmazását nem célozza, a jugoszláv delegáció nézete szerint közgyűlési határozat tárgyává nem is volna tehető. Tekintettel mégis arra, hogy az albizottsági szöveg megmarad a 19. cikk keretei közt, annak elfogadását nem ellenzi. Hasonló kijelentést tett HEIDRICH, cseh-szlovák delegátus is: a javaslatot azért fogadja el, mert nem tesz semmit hozzá a 19. cikkhez s nem is ad annak semminemű interpretációt.

APPONYI gróf kijelentette, hogy teljesen egyet ért a román delegátussal: a 19. cikk nem gyöngíti, hanem ellenkezőleg megerősíti és kiegészíti a 10. cikk rendelkezéseit. Tekintettel arra, hogy az albizottsági jelentés teljes mértékben fenntartja a status quot, a magyar delegáció nevében annak konkluzióihoz hozzájárul.

VILLEGAS, chilei delegátus kiemelte, hogy a bizottsági javaslat mindenben osztja Chilének annak idején a Közgyűlés előtt is kifejtett álláspontját a 19. cikk alkalmazást illetőleg.

LIMBURG (Hollandia) a javaslatnak arra a pontjára nézve kért felvilágosítást, mely szerint „a kérelemnek, hogy a Közgyűlés által megvizsgáltassék alkalmas formában, t. i. a 19. cikknek megfelelően kell szövegezve lennie“. GUANI (Uruguay) viszont az iránt intézett kérdést az előadóhoz, mit jelent a javaslatban az, hogy a Szövetség tagjai „saját felelősségükre“ vihetik a 19. cikk alkalmazásának ügyét a Közgyűlés elé, hi-

szen természetes, hogy a tagok minden kezdeményezést saját felelősségükre tesznek.

PILOTTI, mint előadó mindenekelőtt a japán delegátus megjegyzésére reflektált. A kérdés a kínai delegáció javaslata alapján került napirendre s a rezolúció-tervezet bevezetése erre való utalás. Az abessziniai delegáció kijelentése legfeljebb a jelentésbe volna befoglalható, magába a rezolúció szövegében csak akkor lehetne megemlíteni, ha a javaslat tőle eredt volna. Az a kitétel, hogy a kérelmet a 19. cikknek megfelelően kell szövegezni, azt jelenti, hogy nem lépheti túl e cikk kereteit, tehát megfelelő indokolással olyan szerződésre kell hivatkoznia, mely alkalmazhatatlanná vált s nem irányulhat egyébre, mint arra, hogy a Közgyűlés e cikk szerinti felhívást tegye. Az, hogy a Szövetség tagjai „saját felelősségükre” kérhetik a 19. cikk alkalmazását, tulajdonképpen tényleg felesleges s csak arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy az illető állam fontolja meg annak az akciónak horderejét, melyre a Közgyűlést kéri.

CORNEJO (Peru), mint első, aki 1920-ban a 19. cikk alkalmazását kezdeményezte, érthetetlennek mondta azt a nyugtalan-ságot, melyet e cikk egyeseknél kelt. E cikknek nincs más értelme, mint amit a rezolúció megállapít. Kétségtelen, hogy a Kellog-szerződés befolyással van a 19. cikkre. Ha a felek egyet értenek abban, hogy a szerződés alkalmazhatatlanná vált, nincs nehézség: közös megegyezéssel megszüntetik azt. De ha nincs megegyezés, mivel háborúhoz folyamodni nem lehet s a vitát feltétlenül békésen kell elintézni, csak a 12., 13. és 15. cikkek szerinti eljárás alkalmazható.

COSTA DU RELS (Bolivia) örömmel állapította meg, hogy a 19. cikk az albizottság munkálataiból kitűnően hatályosabb (vivant), mint valaha. Kijelentette, hogy Bolivia mindég fenn fogja tartani a 19. cikkel kapcsolatosan azokat a szempontokat, melyek Bolivia vitális érdekeivel olyan szorosan összefüggnek.

ROLIN Cornejo fejtegetéseiből úgy látva, mintha szerinte a 19. cikk által célzott esetek arbitrage alá esnének, megállapította, hogy ez a felfogás téves. Ott, ahol nincs jogszabály, természetes, hogy, a méltányosság elve által vezetve, választott bíró dönt, de az első bizottság mindég azon az állásponton volt, hogy ha csak a felek közös megegyezéssel a konkrét eset-

ben ezzel fel nem ruházzák, a választott bíráskodás nem szolgálhat tételes jogszabályok revíziójára.

CORNEJO teljesen egyet ért ROLIN-nel, hogy a választott bíróságnak nem feladata szerződéseket revideálni. Mindössze azt hangsúlyozta, hogy azok az esetek, melyekben a revíziót illetőleg vita merül fel, az Egyezségokmány 12., 13. és 15. cikkei alá esnek.

A japán delegátusnak ama kijelentése után, hogy ha a rezolúció-tervezetet a bizottság közakarattal elfogadja s ha az a kínai delegátust is kielégíti, nem gördít akadályt annak elfogadása elé, a bizottság az albizottsági jelentést egyhangúlag magáévá tette.

Az albizottsági javaslatot PILOTTI előadó a Közgyűlés szept. 25.-i ülésén terjesztette elő. A Közgyűlés azt érdemi vita nélkül egyhangúlag elfogadta,¹⁰⁵⁾ mindössze a bolíviai és a chilei delegátusok tettek rövid deklarációt. A bolíviai delegátus a chilei megbízottnak egy, az első bizottságban elhangzott kijelentésére hivatkozva, tiltakozott az ellen, hogy a Közgyűlés által a chile-bolíviai ügyben elfoglalt álláspontnak olyan értéket és jelentőséget tulajdonítsanak, aminő azt nem illeti meg s amelyet Bolívia nem ismerhet el. Kiemelte, 1. hogy az akkori vizsgálat nem vezetett érdemi eredményre, 2. hogy a Közgyűlés által nem is hagyatott jóvá. A chilei delegátus viszont ezzel szemben arra mutatott rá, hogy a rezolúció nyilvánvalóan figyelembe vette azokat a tanulmányokat, melyeket 1921-ben a jogász-bizottság végzett s hangsúlyozta, hogy a Közgyűlés azokat formálisan csak azért nem fogadta el, mert a bolíviai delegáció a bizottsági jelentés nyilvánosságra hozatala után a kérelmét visszavonta.

Ennek a rezolúciónak s az azzal kapcsolatos vitának — ha a kínai kezdeményezés nem vitte is előre a 19. cikk alkalmazásának ügyét — általános jelentősége van. Ez a jelentőség annak leszögezésében áll, hogy a 19. cikk az egész Közgyűlés felfogása szerint élő jogintézmény s hogy az abban szabályozott eljárást bármelyik tagállam bármikor jogosítva van kezdeményezni. E cikk — hogy úgy mondjam — az alkalmazásra készen áll, nincs szükség sem előzetes tanulmányokra, sem ki-

¹⁰⁵⁾ Journ. Off. Supplément spécial. No. 75. 177—178. lap.

egészítő és végrehajtó jogszabályokra, hogy egy felmerülő konkrét esetben alkalmazást nyerjen. E mellett a vita nyomatékosan húzta alá azt a kétségtelen tényt is, hogy a háborúnak a Kellog-szerződésben foglalt tilalma fokozta e cikk jelentőségét s hogy annak alkalmazására annál nagyobb szükség van, minél kevésbé van meg a jogi lehetőség az alkalmazhatatlanná vált szerződések háború útján való megszüntetésére.

BEFEJEZÉS.

A rebus sic stantibus klauzulának és az Egyezségokmány 19. cikkének egymáshoz való viszonya.

Az Egyezségokmány 19. cikkének a rebus sic stantibus klauzulához való viszonya az előadottak alapján a következő:

A rebus sic stantibus klauzula tartalmát tekintve, anyagi jogi norma, ezzel szemben az Egyezségokmány 19. cikke eljárás-jogi rendelkezéseket tartalmaz,^{105a)} a kettő tehát nem lehet tartalmilag azonos, legfeljebb kiegészítheti egymást. Egymást kiegészítő jogszabályoknak tekinti őket FAUCHILLE, aki szerint a 19. cikk a „rebus sic stantibus klauzula játékát van hivatva szabályozni“¹⁰⁶⁾ és OPPENHEIM, aki úgy nyilatkozik, hogy a 19. cikk a rebus sic stantibus klauzula elvének az alkalmazását biztosítja ott, ahol ez az alkalmazás tényleg indokolt.¹⁰⁷⁾ Ugyanezt a felfogást találjuk meg GÖLLNER¹⁰⁸⁾ és RADOIKOVITCH¹⁰⁹⁾ monografiáiban is.

Hogy a 19. cikk ugyanannak a problémának jogi szabályozását célozza, amelyet a nemzetközi jogi elmélet a rebus sic stantibus klauzulával kísérelt megoldani, az bizonyos, kérdés azonban, hogy az az eljárás, melyet statuál, tényleg a rebus sic

^{105a)} V. Ö. KUNZ: Statisches und dynamisches Völkerrecht, a Verdross szerkesztette Gesellschaft, Staat und Recht c. kötetben. Wien, 1931. 216—251. l., különösen 242. és k. l. Ez a Kelsen 50. születésnapja alkalmából kiadott emlékkönyv munkám befejezése után jelent meg.

¹⁰⁶⁾ FAUCHILLE: Traité de droit international public. Tome I. Troisième Partie. 1926. 393. lap.

¹⁰⁷⁾ OPPENHEIM: International Law. Vol. I. 287. lap.

¹⁰⁸⁾ GÖLLNER i. m. 10., 12., 42. és 60. lap.

¹⁰⁹⁾ RADOIKOVITCH i. m. 236. és k. l.

stantibus klauzulának, mint anyagi jogszabálynak érvényesülését akarja-e biztosítani vagy esetleg ettől a klauzulától függetlenül, más úton kísérel meg a megoldást.

Az I. Részben kifejtettem, hogy a rebus sic stantibus klauzula nem tételes nemzetközi jogszabály, csak egy önmagától értetődő jogpolitikai principium, mely szerint az idejét múlt s a fennforgó viszonyok közt többé nem alkalmazható jogszabályokat hatályon kívül kell helyezni. A rebus sic stantibus klauzulának különben is határozatlan elmélete nem adja e jogpolitikai principium tételes jogi szabályozását. Ennek megfelelően nem is lehet arról szó, hogy a 19. cikk e klauzulához, mint már meglevő anyagi jogszabályhoz fűz eddig hiányzó eljárási szabályokat, hanem legfeljebb arról, hogy ez eljárási szabályok implicite magukban foglalják a rebus sic stantibus klauzula elvét s ez által azt pozitív nemzetközi jogszabállyá teszik.

Kérdés azonban, hogy a Nemzetek Szövetségének a 19. cikk szerinti eljárása tényleg a rebus sic stantibus klauzula elvének érvényesülését biztosítja-e?

Mindenekelőtt rá kell mutatnom, hogy a két szabály nem pontosan ugyanazokra az esetekre vonatkozik. A rebus sic stantibus klauzula alkalmazása a viszonyok megváltozását tételezi fel, azoknak a jogszabályoknak revízióját célozza, melyek eredetileg helyesek voltak s csak a körülmények megváltozása folytán lettek alkalmazhatatlannak. Ezzel szemben a 19. cikk nem tételezi fel szükségképen a körülmények megváltozását, e cikk olyan jogszabályokkal szemben is alkalmazható, melyek már eredetileg is helytelenek voltak, amelyeket tehát nem a körülmények megváltozása folytán kell módosítani.

Ez egészen kétségtelen azokra a nemzetközi állapotokra vonatkozólag, melyeknek fennmaradása a világ békéjét veszélyeztethetné, de ugyanez a helyzet „az alkalmazhatatlannak vált nemzetközi szerződések” tekintetében is. Igaz ugyan, hogy a 19. cikk szövege ezekre nézve kifejezetten alkalmazhatatlanná „válásról” („traités devenus inapplicables”, „treaties which have become inapplicable”) beszél s így azt látszik feltételezni, hogy e szerződések időközben váltak alkalmazhatatlannak. De ha így állana is a dolog, igen lényeges különbség az, hogy míg a rebus sic stantibus klauzula a szabályozás tárgyát képező körülmények objektív megváltozását tételezi fel, addig a 19. cikk

esetében bizonyos szubjektív körülmények megváltozása is alkalmazhatatlanná teheti azokat a szerződéseket, melyek eredeti alkalmazhatatlanságuk dacára bizonyos időn át alkalmazhatóknak látszottak, sőt esetleg tényleg alkalmaztattak is.

A 19. cikk tehát az esetek mindenképpen szélesebb körére vonatkozik, mint a rebus sic stantibus klauzula; azokon az eseteken kívül, melyekre a klauzula alkalmazást nyerhet, felölel olyan eseteket is, melyeknél a viszonyoknak a klauzula által megkívánt változásáról nem lehet szó. Ezt nagyon nyomatékosan kell hangsúlyozni azért, hogy a kettő közti összefüggés téves megállapítása a 19. cikk indokolatlanul megszorító értelmezéséhez ne vezessen.

További kérdés, hogy azokban az esetekben is, melyekre úgy a 19. cikk, mint a rebus sic stantibus klauzula alkalmazást nyerhet, a 19. cikk szerinti eljárás tényleg annak az elvnek, mint anyagi jogszabálynak érvényesülését célozza-e, melyet a rebus sic stantibus klauzula jelent?

Az I. Részben láttuk, hogy a rebus sic stantibus klauzula tartalmát illetőleg a nemzetközi jog elméletében milyen különböző nézetek vannak: kérdés, hogy ez a klauzula egyoldalú felmondási jogot ad-e vagy ipso jure a szerződés hatálytalanságát eredményezi. Az azonban minden körülmények közt kétségtelen, hogy azok szerint, kik a klauzulát önálló nemzetközi jogi intézménynek tekintik, az nem a felek közös megegyezésével való megváltoztatás lehetőségét adja, mert hiszen ez a lehetőség a nemzetközi jog általános tételeiből folyik s ezt nem szükséges külön klauzulával biztosítani.

Más részről viszont kétségtelen az is, hogy a 19. cikk szerinti eljárás a jogszabálynak nem a felek megegyezése nélkül való módosulását, illetőleg hatályon kívül való helyezését biztosítja. A Nemzetek Szövetsége ez eljárás eredményeként a szóbanforgó szerződések, illetőleg nemzetközi állapotok újabb megvizsgálására hívja fel a feleket s ez által a szerződésnek épen a felek közös megegyezése útján való módosítását kezdeményezi. Nem a rebus sic stantibus klauzula elvének szerez tehát a felekkel szemben érvényt, hanem megindítja e klauzulától egészen függetlenül a szerződésnek a nemzetközi jog általános szabályai szerint való módosítását.

Így állván a dolog, az az álláspont semmiképpen sem he-

lyes, hogy a 19. cikk *elismerte* a rebus sic stantibus klauzulát,¹¹⁰⁾ illetőleg hogy azt pozitív jogszabállyá tette.

STRUPP¹¹¹⁾ viszont az épen ellentétes álláspontra helyezkedve azt állítja, hogy a 19. cikk a rebus sic stantibus klauzulának, mint tételes jogszabálynak elvetését jelenti.

A helyzet nézetem szerint a következő: Az Egyezségek-mány akkor, mikor az alkalmazhatatlanná vált jogszabályok megváltoztatására olyan eljárást statuált, mely a megváltoztatást az érdekelt államok elhatározásától tette függővé, azt az álláspontot foglalta el, hogy a nemzetközi jogszabályok, még az alkalmazhatatlanná válás esetén sem veszítik el ipso jure hatályukat, illetőleg egyoldalúan ilyenkor sem szüntethetők meg. A megváltoztatáshoz mindég az érdekelt felek közti megegyezés szükséges. A 19. cikk nem szüntette meg a rebus sic stantibus klauzulát. Ezt, mivel a klauzula nem is volt tételes nemzetközi jogszabály, nem is tehette meg. De egyszerűen olyan álláspontot fogadott el a tételes nemzetközi jog álláspontjaként, mely a klauzulában foglalt principiummal szöges ellentétben áll.¹¹²⁾

A rebus sic stantibus klauzula és a 19. cikk közt csak az az összefüggés, hogy mindkettő ugyanazt; t. i. a viszonyoknak meg nem felelő, helytelen nemzetközi jogszabályok módosításának lehetőségét akarja biztosítani. A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi jogi elmélet kísérlete, mely tételes jogszabállyá azért sem válhatott, mert érvényesülésének a hatályban lévő nemzetközi alkotmányban nincsenek meg a szükséges előfeltételei. Ez az elmélet szakítást jelentene a nemzetközi jog alkotmányának azzal az alapprincipiumával, hogy nemzetközi jogszabály csak az érdekelt államok hozzájárulásával jöhet létre és csak azzal szüntethető meg. A rebus sic stantibus elve a Nemzetek Szövetsége előtti nemzetközi jogban azért sem érvényesülhetett, mert nem volt olyan nemzetközi organizáció, mely — ha a tételes nemzetközi jog e klauzula alkalmazásának előfeltételeit a legnagyobb szabadsággal megállapította volna is, — a konkrét esetben eldönthette volna, hogy ezek a feltételek tényleg fennforognak-e?

¹¹⁰⁾ RADOIKOVITCH i. m. 242. lap.

¹¹¹⁾ STRUPP: *Eléments du droit international*. Paris, 1930. 308. lap.

¹¹²⁾ V. ö. URRUTIA: *La codification du droit international en Amérique*. Recueil des Cours de l'Acad. de droit intern. T. 22. 1929. 199—200 lap.
WERTH-REGENDANZ i. m. 132—136. lap.

A Nemzetek Szövetségének megalakulásával létrejött az a nemzetközi organizáció, mely mint az összeséget érdeklő kérdést az alkalmazhatatlanokká vált nemzetközi jogszabályok békés megváltoztatásának kérdését is hatáskörébe vonhatta. Az Egyezségokmány, mely az állami szuverénitás tiszteletben tartásának principiumán nyugszik, a mi kérdésünket is ez elvnek megfelelően rendezte. Az e célra statuált eljárás nem adja meg a jogot, hogy a Szövetség a helytelen jogszabályokat megváltoztathassa, hanem csak azt, hogy az erre illetékes feleknél a megváltoztatást — az illető jogszabály újabb megvizsgálására híván fel őket — kezdeményezze. A Szövetségnek ez a szerepe olyanféle mint az államon belül egy a törvényhozó testület mellett szervezett s a pártokon felül álló testületé, mely a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekben véleményt nyilvánít, a jogalkotásban közvetlenül nem vesz részt, de tekintélyével, politikai és erkölcsi súlyával a törvényhozó testület elhatározását befolyásolja.

Az Egyezségokmány 19. cikke egy jogilag szabályozott eljárást statuál; ez az eljárás azonban nem oldja meg jogilag az alkalmazhatatlan jogszabályok módosításának kérdését. Csak politikai akciót eredményez a Nemzetek Szövetsége részéről, mely akció sikere mindég politikai momentumokból függ s így a kérdés helyes megoldását nem biztosítja.

Ilyen szempontból nézve a helyzetet, kétségtelen, hogy a 19. cikk csak félmunkát végzett: az alkalmazhatatlan nemzetközi jogszabályok megfelelő módosításának kérdése még mindig megoldatlan. Ezt a kérdést azonban a ma hatályban lévő nemzetközi alkotmány értelmében jogilag nem is lehet megoldani. Nemzetközi bíróság elé utalni ezeket az ügyeket nem lehet, mert hiszen itt nem jogszabály alkalmazásáról vagy jogszabály értelmezéséről van szó, hanem jogszabályok módosításáról, régiek megszüntetéséről és újak alkotásáról. Ez pedig nem bírói funkció.

Az viszont, hogy az érdekelt államok hozzájárulása nélkül nemzetközi fórum módosíthassa azokat a jogszabályokat, melyeket közérdekből nem tart többé alkalmazhatóknak, a nemzetközi alkotmány lényeges megváltoztatását tételeznél fel, mert ez szakítást jelentene az állami szuverénitás principiumával.

TARTALOMJEGYZÉK.

Oldal

I. RÉSZ.

<i>A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi jogban</i> — — — —	3
1. §. A viszonyok változásának hatása a jogi szabályozásra s a rebus sic stantibus klauzula elve — — — — —	3
2. §. A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi jog elméletében —	6
3. §. A rebus sic stantibus klauzula a nemzetközi gyakorlatban —	14
4. §. A rebus sic stantibus klauzula szerepe a nemzetközi jogszabályok módosításánál — — — — —	27

II. RÉSZ.

<i>Nemzetközi jogszabályok revíziója az Egyezségokmány 19. cikke szerint</i> — — — — —	34
1. §. A 19. cikk keletkezésének története — — — — —	34
2. §. A Nemzetek Szövetségét a 19. cikk alapján megillető funkció jogi természete — — — — —	39
3. §. A 19. cikk alkalmazásának esetei. — Az alkalmazhatatlanná vált szerződés és a világ békéjét fenyegető nemzetközi állapot fogalma	43
4. §. A 19. cikknek az Egyezségokmány 10—13. és 15—17. cikkeihez való viszonya — — — — —	58
5. §. A 19. cikk alkalmazásának eljárási szabályai — — — —	73
6. §. A 19. cikk a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése előtt (1. Bolivia és Peru kérelme Chilével kötött szerződéseik revíziója tárgyában 88. l. 2. Kína javaslata a 19. cikk hatályosabbá tétele tárgyában 98. l.) — — — — —	88

BEFEJEZÉS.

<i>A rebus sic stantibus klauzulának s az Egyezségokmány 19. cikkének egymáshoz való viszonya</i> — — — — —	108
---	-----